

**VAASAN YLIOPISTO**  
**FILOSOFINEN TIEDEKUNTA**

Anna Husa

**SUOMALAINEN AJOKIELTOMENETTELY SUHTEESSA EUROO-  
PAN IHMISOIKEUSSOPIMUKSEEN**

Tarkastelussa ne bis in idem -periaate

Julkisoikeuden  
Pro gradu -tutkielma

**VAASA 2015**

## **SISÄLLYSLUETTELO**

<b>TAULUKOT JA KUVIOT</b>	<b>3</b>
<b>LYHENNELUETTELO</b>	<b>4</b>
<b>TIIVISTELMÄ</b>	<b>5</b>
<b>1. JOHDANTO</b>	<b>7</b>
<b>2. AJOKIELTO</b>	<b>13</b>
2.1 Ajokielto uudistuneen ajokorttilain perusteella	13
2.2 Ajokiellon eri rangaistusmuodot	14
2.2.1 Väliaikainen ajokielto	16
2.2.2 Ehdollinen ajokielto ja valvottu ajo-oikeus	16
2.2.3 Määräaikainen ajokielto	18
2.2.4 Toistaiseksi voimassa oleva ajokielto	19
2.2.5 Varoitusmenettely	19
2.3 Ajokieltoon määrääminen ajokorttilain mukaisesti	20
2.4 Ajokieltomenettelyn perusteita muissa EU-maissa	23
<b>3. AJOKIELTO HALLINTOMENETTELYNÄ</b>	<b>26</b>
3.1 Hyvä hallinto ajokieltomenettelyn perustana	26
3.2 Hyvän hallinnon takeet ja ajokieltomenettelyn joutuisuus	28
<b>4. NE BIS IN IDEM JA EUROOPAN IHMISOIKEUSSOPIMUS</b>	<b>33</b>
4.1 Euroopan ihmisoikeussopimus osana suomalaista lainkäyttöä	33
4.2 Ne bis in idem – ”Ei kahdesti samassa asiassa”	35
4.3 Ajankohtaisia kysymyksiä kaksoisrangaistavuuden kieltoon liittyen	39

4.4 Ne bis in idem ja lis pendens – kaksoisrangaistavuus ja vireilläolovaikutus	41
4.5 Engel-kriteerit ja tapaus Zolotukhin ne bis in idemin määrittelijöinä	42
4.6 Tapaus Nilsson vs Ruotsi – ajokielto ja ne bis in idem	44
4.7 Ne bis in idem EIT:n Suomea koskeneen oikeuskäytännön valossa	45
<b>5. AJOKIELTO – RANGAISTUS VAI TURVAAMISTOIMENPIDE?</b>	<b>50</b>
5.1 Ajokielto rangaistuksena	50
5.2 Ajokielto turvaamistoimenpiteenä	52
5.3 Ajokielto ja ne bis in idem viimeaikaisessa suomalaisessa oikeuskäytännössä	55
5.4 Suomalainen ajokieltomenettely EIT:n ratkaistavana: tapaus Boman vs. Suomi	58
<b>6. JOHTOPÄÄTÖKSET</b>	<b>63</b>
<b>LÄHDELUETTELO</b>	<b>69</b>

**TAULUKOT JA KUVIOT**

<b>Taulukko 1:</b> Ajokieltopäätökset ja varoitukset Suomessa vuosina 2010–2012.	14
<b>Taulukko 2:</b> Ajokiellon keston määräytyminen.	21

**LYHENNELUETTELO**

AKL	= Ajokorttilaki
EIS	= Euroopan ihmisoikeussopimus
EIT	= Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EN	= Euroopan neuvosto
EU	= Euroopan unioni
EY	= Euroopan yhteisö
HL	= Hallintolaki
KHO	= Korkein hallinto-oikeus
KKO	= Korkein oikeus
KäO	= Käräjäoikeus
PL	= Perustuslaki
TLL	= Tieliikennelaki

---

**VAASAN YLIOPISTO****Filosofinen tiedekunta****Tekijä:**

Anna Karoliina Husa

**Pro gradu -tutkielma:**Suomalainen ajokieltomenettely suhteessa  
Euroopan ihmisoikeussopimukseen:  
tarkastelussa ne bis in idem -periaate**Tutkinto:**

Hallintotieteiden maisteri

**Oppiaine:**

Julkisoikeus

**Työn ohjaaja:**

Niina Mäntylä

**Valmistumisvuosi:**

2015

**Sivumäärä: 75**

---

**TIIVISTELMÄ:**

Ajokiellon luonnetta on viimeaikaisessa oikeustieteellisessä keskustelussa kyseenalaistettu, ja väitetty sen loukkaavan Euroopan ihmisoikeussopimuksen sisältämää kieltoa tutkia ja rangaista kahdesti samassa asiassa eli niin sanottua ne bis in idem -periaatetta. Luonteeltaan ankara ja jopa rangaistuksenomainen ajokieltomenettely on nähty tähän asti suomalaisessa oikeusjärjestyksessä ennaltaehkäisevänä turvaamistoimenpiteenä, eikä sen ole kansallisessa oikeuskäytännössämme katsottu loukkaavan ne bis in idemiä.

Viimeaikainen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ennakkoratkaisukäytäntö ne bis in idemiin liittyen on linjannut periaatteen tulkintaa muun muassa rangaistuksen määrittelyn sekä identtisyysmomentin suhteen tapauksissa Engel vs. Alankomaat sekä Zolotukhin vs. Venäjä. Ajokieltoon ja ne bis in idemiin liittyen ennakkoratkaisukäytäntöä on kuitenkin olemassa vielä melko vähän, ja kansallisista ajokieltomenettelyn prosessien eroavaisuuksista johtuen ne eivät ole täydellisesti sovellettavissa suomalaiseen ajokieltomenettelyyn.

Tutkimuksen tavoitteena on selvittää tämänhetkisen kansallisen sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöjen perusteella, loukkaako suomalainen ajokieltomenettely Euroopan ihmisoikeussopimuksen kaksoisrangaistavuuden kieltoa. Tutkimus perustuu oikeusdogmaattiseen menetelmään, eli se tulkitsee voimassaolevaa oikeutta. Niin ikään aineistona toimii tähän mennessä ne bis in idemistä ja ajokieltomenettelystä annettu ennakkoratkaisumateriaali.

Tämänhetkisen suomalaisten tuomioistuinten sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ennakkoratkaisukäytäntöjen mukaan suomalainen ajokieltomenettely ei loukkaa ne bis in idem -periaatetta. Kuitenkin kumpikin taho perustelee kantaansa hieman eri tavoin: suomalaiset tuomioistuimet sillä, että ajokiello katsotaan turvaamistoimenpiteeksi ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuin puolestaan sillä, että ajokieltomenettelyn prosessit ovat asiayhteydellisesti ja ajallisesti toisiaan niin lähellä, että ne katsotaan saman prosessin eri osiksi. Tutkimuksessa päädytäänkin kyseenalaistamaan näiden kahden tahon perustelujen keskinäinen yhteys.

---

**AVAINSANAT:** Ne bis in idem, ajokiello, kaksoisrangaistavuuden kielto, Engel-kriteerit



## 1. JOHDANTO

”Oikeustieteilijät pitävät useita ajokieltoja laittomina” otsikoi Helsingin Sanomat keväällä 2014, ja väittää kyseisessä artikkelissaan ylinopeussakkojen<sup>1</sup> lisäksi määrättävän ajokiellon olevan toinen rangaistus samasta teosta<sup>2</sup>. Väite pohjautuu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 lisäpöytäkirjan 4 artiklaan, ja sen periaatteeseen siitä, että samasta teosta ei tulisi rangaista kahdesti:

*”Ketään ei saa saman valtion tuomiovallan nojalla tutkia uudelleen tai rangaista oikeudenkäynnissä rikoksesta, josta hänet on jo lopullisesti vapautettu tai tuomittu syylliseksi kyseisen valtion lakien ja oikeudenkäyntimenettelyn mukaisesti.”*<sup>3</sup>

Ajokiellon on kuitenkin tähän mennessä katsottu suomalaisessa oikeuskäytännössä olevan luonteeltaan lähtökohtaisesti rangaistuksen sijaan turvaamistoimenpide. Turvaamistoimenpiteelle ominaista on sen uusia mahdollisia rikoksia ehkäisevä luonne. Ajokiellon tapauksessa uusia liikenne rikkomuksia pyritään ehkäisemään estämällä rikkomukseen tai rikkomuksiin syyllistynyttä kuljettajaa osallistumasta liikenteeseen sellaisessa tilanteessa, jolloin katsotaan että henkilöllä ei ole aiemman liikennekäyttäytymisensä perusteella edellytyksiä osallistua turvallisesti (moottori)liikenteeseen. Pyrkimyksenä on puuttua liikenne rikkomukseen syyllistyneen tulevaan käyttäytymiseen, ja ehkäistä häntä syylistymästä tulevaisuudessa mahdollisiin uusiin vastaavanlaisiin rikoksiin.<sup>4</sup> Ajokiellon ankarana pidetty luonne korostaa etenkin sosiaalisessa merkityksessä liikennesääntöjen rikkomisen paheksuttavuutta, ja osaltaan myös toimii vahvana pelotteena esimerkiksi sellaisille henkilöille, joiden toimeentulo ja ammatti ovat riippuvaisia ajokortista. Vaikka ajokortin puuttuminen ei sinällään itsessään estä ajamista, on ajokiellolla liikenteestä myös selkeästi eristävä vaikutus siihen tuomitulle henkilölle.<sup>5</sup>

Miksi sitten kiistellään siitä, onko ajokielto kuitenkin luonteeltaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastainen? Asian ongelmallisuus tulee ilmi mietittäessä sitä, kuinka paljon

---

<sup>1</sup> Sakko = rangaistusvaatimus, tässä tutkielmassa käytän sakko -termiä.

<sup>2</sup> HS: Sajari 2014.

<sup>3</sup> Euroopan ihmisoikeussopimus: Seitsemäs pöytäkirja 4 artikla 44-45.

<sup>4</sup> Melander 2012: 174.

<sup>5</sup> Tolvanen 1999: 181.



turvaamistoimenpiteeksi luokiteltu ajokielto lopulta vaikuttaakaan ajokieltoon tuomitun arkeen. Ajokielto on sananmukaisesti kielto ajaa, ja turvaamistoimenpiteelle ominaisesta luonteestaan huolimatta se voidaan perustellusti laskea luonteeltaan myös vähintäänkin rangaistuksenomaiseksi. Useassa tapauksessa esimerkiksi asumis-, työ- tai harrastuspe-rustein tarkasteltuna ajokiellon vaikutus on paljon esimerkiksi sakkorangaistusta suu-rempi, ja voi merkittävästi vaikuttaa esimerkiksi henkilön vapaaseen liikkumiseen tai jopa elannon hankkimiseen, mikäli henkilön ammatin liittyy merkittävässä määrin moot-torikulkuneuvon käyttäminen. Näin ollen turvaamistoimenpiteeksi luokiteltu ajokielto saattaakin lopulta vaikuttaa ajokieltoon tuomitun elämään vielä paljon sakkorangaistusta hankaloittavammin. Helsingin Sanomien artikkelissa haastatellun Helsingin yliopiston ri-kosoikeuden apulaisprofessori Sakari Melanderin sanoin:

*"Suomessa omaksuttu tulkinta siitä, että kyse olisi vain hallinnollisesta turvaamistoimesta, on kyseenalainen ja ongelmallinen. Ajokiellot rinnastuvat rikosoikeudelliseen seuraamuk-seen, kun otetaan huomioon ajokiellon tosiasiallinen ankaruus epäillyn kannalta."*<sup>6</sup>

Ajokiellon voidaan nähdä olevan rangaistuksena kohtuullisen yleinen; esimerkiksi vuonna 2008 tuomioistuimissa määrättiin ehdottomia ajokieltoja noin 23 000 kappaletta ja vuonna 2007 noin 27 000 kappaletta<sup>7</sup>. Näiden lisäksi poliisi määrää päivittäin rikko-muksista seuraavia väliaikaisia ajokieltoja, jotka myöhemmässä vaiheessa usein johtavat käräjäoikeuden määräämänä määräaikaiseen ajokieltoon. Lisäksi ajokielto voi seurata sellaisessa tapauksessa, mikäli poliisin toimesta toimitettavaksi määrätty lääkärintodistus tai kuljettajantutkintotodistus on jätetty toimittamatta määräaikaan mennessä. Varsinais-ten ajokieltorangaistuksen lisäksi kohtuullisen yleisesti käytetty on myös niin sanottu va-roitusmenettely, jossa poliisi voi vähäisen rikkomuksen seurauksena antaa henkilölle ajo-kiellon sijasta varoituksen. Vertailun vuoksi mainittakoon, että kyseisinä vuosina 2007–2008 voimassaolevia ajokortteja on ollut Suomessa n. 3,5 miljoonaa<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> HS: Sajari 2014.

<sup>7</sup> HE 212/2010: 13.

<sup>8</sup> Tilastokeskus: Ajokorttitilastot.

Viimeaikaista suomalaista ajokielttoon liittyvää oikeuskäytäntöä löytyy esimerkiksi rattijuopumusta seuranneesta ajokiellosta<sup>9</sup>, terveydentilan muutoksia seuranneesta ajokiellosta<sup>10</sup> sekä toistuvia liikenne rikkomuksia<sup>11</sup> seuranneesta ajokiellosta. Myös ne bis in idem -kiellon ja ajokiellon välistä suhdetta on puntaroitu kotimaisessa oikeuskäytännössä varsin hiljattain, molemmat kaksi tapausta vuoden 2014 aikana<sup>12</sup>. Nämä kaksi tapausta ovat lähtökohdiltaan varsin erilaiset (toisessa keskeisenä kysymyksenä on toistuvia liikenne rikkomuksia seurannut ajokiello, toisessa kysymys siitä, voiko rattijuopumuksesta ja liikenneturvallisuuden vaarantamisesta seuranneen ajokiellon lisäksi peruuttaa henkilön ammattiajoluvan ne bis in idem -kieltoa rikkomatta), mutta molempien KHO-ratkaisuissa lopputulemana oli, että ne bis in idem -kieltoa ei syytteistä huolimatta rikottu. Tapaukset ovat molemmat erittäin mielenkiintoisia ja suuntaa-antavia niin tutkimukseni kuin tulevan ne bis in idem -kieltoa käsittelevän oikeuskäytännön kannalta, ja ne toimivatkin merkittävimpänä tutkimusaineistoni selvittäessäni sitä, onko ajokieltorangaistus luonteeltaan ne bis in idem -periaatteen vastainen vai ei.

Näiden suomalaisissa tuomioistuimissa ratkaistujen oikeustapausten lisäksi sivuan tutkielmassani muutamaa Euroopan Ihmisoikeustuomioistuimen oikeustapausta, jotka ovat olleet merkittävässä roolissa määriteltäessä ne bis in idem -periaatetta niin eurooppalaisella kuin kansallisellakin tasolla. EIT:n käytäntöä kaksoisrangaistavuuden kielttoon liittyen löytyy ehkä kattavimmin tähän mennessä vero-oikeuden alalta, jolta tässäkin tutkielmassa otan käsittelyyn pari esimerkkitapausta<sup>13</sup>. Kaksi kenties yleisimmin ne bis in idem:iin liittyvässä tutkimuksessa esimerkkinä käytettyä EIT:n oikeustapausta, *Zolotukhin vs. Venäjä*<sup>14</sup> sekä *Engel ym. vs. Alankomaat*<sup>15</sup>, liittyvät puolestaan sotilaskurinpitomennettelyyn. Itsekin paneudun näihin kahteen tapaukseen myöhemmin tutkielmassani avatakseni ne bis in idem -periaatteen muotoutumista. Lisäksi uusimpana ja tutkimukseni

<sup>9</sup> ks. esim. KKO:2011:3 jossa ajokiellon perusteena oli törkeä rattijuopumus, sekä KHO 29.5.1998/1034 jossa ajokiello määrättiin ulkomailla tapahtuneen liikennejuopumuksen seurauksena.

<sup>10</sup> ks. esim. KHO:2012:135 jossa ajokiello määrättiin sellaisen lääkärintodistuksen perusteella, jonka mukaan henkilön terveydentila ei enää ollut riittävä ajokorttiluvan myöntämiseen, sekä KHO 9.10.2013/3182 jossa ajokiello oli pidetty voimassa tarvittavan laajuuden päihdeseurantatodistuksen puuttuessa.

<sup>11</sup> ks. esim. KKO:2006:101 jossa toistuvien törkeiden liikenneturvallisuuden vaarantamisten seurauksena määrättiin rangaistukseksi ajokiello.

<sup>12</sup> KHO:2014:95 sekä KHO:2014:96.

<sup>13</sup> Ks. esim. EIT tapaus *Ruotsalainen vs. Suomi* (16.6.2009).

<sup>14</sup> EIT tapaus *Zolotukhin vs. Venäjä* (10.2.2009).

<sup>15</sup> EIT tapaus *Engel ym. vs. Alankomaat* (8.6.1976).

kannalta kenties mielenkiintoisimpana oikeustapauksena otan tarkasteluun helmikuussa 2015 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen antaman tuomion tapauksessa *Boman vs. Suomi*, joka on ensimmäinen laatuaan Suomelle annettu EIT:n ratkaisu ajokiellosta ja kaksoisrangaistavuuden kiellosta. Tässäkään tapauksessa ei nähty, että ajokieltoimenettelyllä olisi loukattu kaksoisrangaistavuuden kieltoa. EIT:n perusteet *Bomanin* tapauksessa olivat kuitenkin hieman erilaiset kuin mitä kotimaisissa tuomioistuimissa on vastaavantilaisissa tapauksissa annettu. *Bomanin* tapausta ja muun muassa näitä EIT:n antamia perusteluita käsittelen tarkemmin luvussa 5.4.

Tutkimukseni keskeisimpiä käsitteitä ovat ajokielto, *ne bis in idem* (tässä tutkielmassa myös kaksoisrangaistavuuden kielto), Euroopan ihmisoikeussopimus (tässä tutkielmassa lyhennettynä EIS), rangaistus sekä turvaamistoimenpide. Näitä keskeisimpiä käsitteitä tulen avaamaan tarkemmin luvuissa 2 ja 3. Tutkimusongelmakseni voisi puolestaan kirjata lyhyesti:

*Onko suomalainen ajokieltoimenettely Euroopan ihmisoikeussopimuksen ne bis in idem -periaatteen vastainen?*

Tutkimukseni on metodiltaan oikeusdogmaattinen (ts. lainopillinen), eli voimassa olevaa lakia tulkitseva ja systematisoiva tutkimus<sup>16</sup>. Tutkimukseni rajautuu oikeudelliselta aihepiiriltään enimmäkseen rikosoikeuden alalle. Tutkimuksessani peilaan aiheeni rikosoikeudellista olemusta suhteessa perus- ja ihmisoikeuksiin ja sitä kautta ennen kaikkea Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen menettelyyn sekä sen ennakkoratkaisujen myötä aiheessani vakiintuneisiin perusperiaatteisiin. Kuitenkin paitsi rikosoikeudellinen, tutkimukseni on selkeästi myös hallinnollisia näkökulmia mukaileva. Euroopan perusoikeuskirjaa mukailevat perusoikeudet määrittelevät vahvasti myös Suomen perustuslakia<sup>17</sup>, ja sitä kautta suomalaisessa oikeuskäytännössä käytettäviä oikeusperiaatteita kuten hyvän hallinnon periaatteita ja takeita. Hyvän hallinnon takeet siis pohjautuvat perustuslakiin,

---

<sup>16</sup> Husa 2004: 1089–1090.

<sup>17</sup> Euroopan Unioniin liittymisen myötä v. 1995 alettiin toteuttamaan Suomen perustuslakiuudistusta, joka sisällytti perus- ja ihmisoikeusperiaatteet vahvemmin osaksi suomalaista oikeuskäytäntöä eurooppalaisten ihmisoikeussopimusten perusteella. Uusi perustuslaki sai lainvoiman v. 2000.

ja ylempiasteisena oikeutena näin ollen vaikuttavat olennaisesti myös ajokieltoimenettelyn tarkasteluun. Ihmisoikeuksien toteutumista Suomessa, niin kuin kaikissa muissakin EU-jäsenvaltioissa, määrittelevät puolestaan Euroopan neuvoston asettama ihmisoikeussopimus, sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut. Ihmisoikeuksien toteutusta puolestaan valvoo Suomessa, kuten muissakin Euroopan ihmisoikeussopimuksen jäsenvaltioissa, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin.

Vaikka Euroopan ihmisoikeussopimus ei sinällään itsessään ole kansallisissa tuomioistuimissa tulkittava säädöskokoelma vaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen pääasiallisesti tulkitsema oikeusjärjestys, niin sillä on silti luonteeltaan kansallista oikeutta täydentävä vaikutus. Näin ollen niin EIT:n päätöksissään tekemät ihmisoikeuslinjaukset sekä Euroopan ihmisoikeussopimus tulisi siis kuitenkin ottaa huomioon myös kansallisessa hallinnossa sekä tuomioistuimissa nimenomaan tulkinnalliselta ja periaatteelliselta kannalta tarkasteltuna. Suoranaisesti EIS:n voidaan katsoa vaikuttavan välillisesti ja ohjauksessa mielessä esimerkiksi hallintoasiain viivytyksetöntä käsittelyä tai virkamiehistöä koskevien säännösten tulkinnassa. Toisaalta perustuslain 22§:ssä on mainittu julkisen vallan velvoite ottaa toiminnassaan huomioon ja turvata perus- ja ihmisoikeudet. Näin ollen hallintotoimenpiteestä riippuen on olennaista soveltaa kulloinkin asiaan kuuluvia ihmisoikeuksia.<sup>18</sup>

Päädyin valitsemaan juuri erilaiset ajokieltoasiat tutkielmani kohteeksi työskenneltyäni itse Poliisin lupahallinnossa, jossa ajokieltoasiat sekä muu ajo-oikeuksien alan lupavaltvonta liittyivät päivittäisiin työtehtäviini. Liikenteeseen liittyvä lainsäädäntö liittyy enemmän tai vähemmän jokaisen nykyihmisen arkipäivään, joten koen että siihen liittyvälle tutkimukselle on aihetta ja se tuntuu läheisyytensä vuoksi myös kiinnostavalta. Ajokieltoasioiden voi sen sijaan tuskin kovinkaan monen kohdalla katsoa olevan arkipäiväisiä, mutta luonteeltaan ne ovat sitäkin tunteita herättävämpiä. Kuten sanottua, ajokiellon vaikutus päivittäisiin toimintoihin, työskentelyyn, harrastuksiin ja vapaaseen liikkumiseen on niin merkittävä, että se syystäkin herättää ihmisissä usein varsin negatiivisia tunteita. Koska ajokieltoa ja ne bis in idem -periaatetta ei ole yhdessä vielä juurikaan käsitelty

---

<sup>18</sup> Koivisto 2014: 162.

suomalaisessa eikä liioin EIT:n oikeuskäytännössä, koen että aiheen tutkimiselle on tarvetta tulevia vastaavanlaisia tapauksia ajatellen. Pohjaa ja peruseriaatteita ajokielto-  
nettelyyn ja kaksoisrangaistavuuden kieltoon liittyen antavat tällä hetkellä muutamat ko-  
timaiset ja yksi suoraan EIT:n Suomelle suuntaama ennakkoratkaisu, sekä muutama so-  
vellettavissa oleva ulkomainen ne bis in idem -tapaus. Näiden ennakkotapausten ja tällä  
hetkellä saatavilla olevan kirjallisuuden avulla paneudun tässä tutkielmassani aiheen tä-  
mänhetkiseen tilanteeseen niin suomalaisten tuomioistuinten kuin Euroopan ihmisoikeus-  
tuomioistuimenkin antaman oikeuskäytännön perusteella.

## 2. AJOKIELTO

### 2.1 Ajokielto uudistuneen ajokorttilain perusteella

Nykymuotoinen uusi ajokorttilaki tuli voimaan ensimmäistä kertaa keväällä 2011, jota ennen ajokortteihin ja ajo-oikeuksiin liittyvät asiat säädettiin tieliikennelaissa, joka tuli ensimmäistä kertaa voimaan jo vuonna 1926 (nimenään vielä tuolloin virallisesti moottoriajoneuvoliikenteestä annettu laki). Vuoden 2011 jälkeenkin ajokorttilakia on kuitenkin ehditty muokkaamaan useampaan otteeseen, viimeksi tammikuussa 2014 jolloin muutoksia tuli muun muassa ajo-opetuslupia koskevaan lainsäädäntöön. Ajokieltoa nykyisessä ajokorttilaissa määrittävät 64 § ja 65 § saivat alun perin muotonsa hallituksen esityksessä 212/2010, jossa tavoitteena oli muovata aiemmin voimassa olleista tieliikennelaista, ajoneuvoliikennerekisteristä annetusta laista sekä eri ammattipätevyyksiä (kuorma- ja linja-auton sekä taksinkuljettajan ammattipätevyydet) koskevista laista yksi yhtenäinen ajokorttilaki, joka pitäisi sisällään kaikki nämä edellä mainitut osa-alueet ja näin ollen kattaisi selkeällä tavalla kaiken ajokortteihin olennaisesti liittyvän lainsäädännön. Kyseisessä hallituksen esityksessä esiin otettiin myös ajokiellon luonne uusia liikennerekkomuksia ehkäisevänä turvaamistoimenpiteenä<sup>19</sup>.

Sisällöllisesti ajokorttilain ajokieltoa koskevat keskeiset säädökset ovat pysyneet melko samoina niin tieliikennelain kuin uuden ajokorttilainkin aikana, samalla kun muutoksia muihin ajokortteihin ja ajo-oikeuksiin liittyviin asioihin on muovattu nykyiseen muotoonsa. Viimeisin nimenomaan ajokieltoon vaikuttanut lakimuutos tuli voimaan 19.1.2013, kun ajokorttilakiin täsmennettiin hallituksen esityksen 144/2012 perusteella esimerkiksi ulkomaisen ajokortin haltijan ajokieltoon määräämistä koskeva kohta<sup>20</sup>. Myös Hallituksen esityksen 37/2008 seurauksena ajokorttilainsäädäntöön mukaan tullut

---

<sup>19</sup> ks. HE 212/2010: 12.

<sup>20</sup> ks. HE 144/2012: 7, jossa haettiin yhtenevää linjausta kansainvälisten tieliikennesopimusten ja suomalaisen ajokorttilainsäädännön välillä. Esityksen mukaan ajokieltoon määrätyle vakinaisesti ulkomailla asuvalle henkilölle pitäisi palauttaa poliisin haltuun ottama ajokortti tämän poistuessa maasta, siitä huolimatta vaikka ajokielto olisi vielä voimassa.

laki alkolukolla valvotusta ajo-oikeudesta (26.6.2008/439) edustaa kohtuullisen uutta ajokieltolain liittyvää lainsäädäntöä. Tätä lakia ja sen käyttötarkoitusta avaan lisää seuraavassa luvussa.

## 2.2 Ajokiellon eri rangaistusmuodot

Ajokielto on säännönmukainen seuraamus tietynlaisista liikenne rikkomuksista. Tällaisia liikenne rikkomuksia ovat esimerkiksi ylinopeus, liikenneturvallisuuden vaarantaminen, vakava piittaamattomuus liikenneturvallisuutta kohtaan tai rattijuopumus, sekä näiden kaikkien edellä mainittujen törkeät muodot<sup>21</sup>. Ajokiellon katsotaan suomalaisessa lainsäädännössä lähtökohtaisesti olevan luonteeltaan turvaamistoimenpide, jonka tavoitteena on estää liikenne rikkomukseen syylistynyt henkilöä syylistymästä uusiin liikenne rikkomuksiin<sup>22</sup>. Käytännössä sen luonne voi kuitenkin olla sakkorangaistusta ankarampi; esimerkiksi syrjäseudulla asuvalle henkilölle ajokielto voi hankaloittaa vapaata liikkumista merkittävästi, ja ammatikseen liikennöivälle ajokielto on puolestaan lähes rinnastettavissa liiketoimintakieltoon<sup>23</sup>. Ajokielto voi olla kestoaltaan määräaikainen, väliaikainen tai toistaiseksi voimassa oleva, sekä luonteeltaan joko ehdoton tai ehdollinen. Näistä erilaisista ajokiellon muodoista kerron enemmän tulevissa alaluvuissa.

Seuraava Liikennevirasto Trafin julkaisemasta taulukosta mukailemani taulukko ajokieltopäätöksistä sekä ajokiellon sijasta annetuista varoituksista vuosina 2010–2012 antaa realistisimman kuvan siitä, kuinka yleisiä toimenpiteitä ajokielto sekä varoitusten menettely ovat Suomessa. Taulukossa on eritelty erilaiset ajokieltoon johtavat liikenne rikkomukset Suomessa (pois lukien rattijuopumukseen tai törkeään rattijuopumukseen perustuvat ajokiellot).

---

<sup>21</sup> Melander 2012: 171.

<sup>22</sup> Tuori 2002: 134.

<sup>23</sup> ks. esim. KHO:2014:95, jossa ammatikseen liikennöivä henkilö A valitti toistuvia liikenne rikkomuksia seuranneesta ajokiellostaan, joka vaaransi hänen toimeentulonsa koska hän ei sen johdosta ollut kykeneväinen harjoittamaan ammattiaan.

**Taulukko 1:** Ajokieltopäätökset ja varoitukset Suomessa vuosina 2010–2012.<sup>24</sup>

<b>Vuosi:</b>	<b>2010</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2012</b>
<b>Päätös:</b>	Ajokielto	Varoitus	Ajokielto	Varoitus	Ajokielto	Varoitus
Toistuvat: varsinainen ajo-oikeus	7130	4813	6270	2383	5903	4470
Toistuvat: lyhytaikainen ajo-oikeus	1807	558	2061	204	2325	22
<b>Yhteensä toistuvat:</b>	<u>8937</u>	<u>5371</u>	<u>8331</u>	<u>2587</u>	<u>8228</u>	<u>4492</u>
Kulkuneuvon kuljettaminen oikeudetta	2886	664	2585	535	2566	469
Vakava piittaamattomuus	5981	-	6401	93	5618	83

Trafin tilastosta voi mielestäni päätellä ajokieltoseuraamusten yleisyyden lisäksi ainakin sen, että varoitusmenettely on suhteellisen yleinen mitä tulee toistuviin liikenne rikkomuksiin. Toistuvia liikenne rikkomuksia on esiintynyt huomattavasti vähemmän lyhytaikaisen ajo-oikeuden omaavilla henkilöillä, mikä johtuu tietysti siitäkin, että lyhytaikaisen ajo-oikeuden omaavia henkilöitä yksinkertaisesti on huomattavasti vähemmän kuin varsinaisen ajo-oikeuden omaavia henkilöitä. Mitä tulee vakavasta piittaamattomuudesta myönnettyihin varoitusmenettelyihin, niin niiden suhteen tilanne näyttää huomattavasti ankarammalta rangaistusten osalta kuin toistuvien liikenne rikkomusten suhteen. Myös kulkuneuvon kuljettamisen oikeudetta kohdalla varoitukset ovat suhteellisen harvinaisia. Vakavaa piittaamattomuutta osoittaneet liikenne rikkomukset ovat luonteeltaan sen verran

<sup>24</sup> Trafin julkaisuja 19/2013: 21.



vakavia, että niiden kohdalla varoitusmenettely lienee siksi niin harvinainen. Kulkuneuvon kuljettamiseen oikeudetta syyllistyneen sijaan moni huomaamattaan esimerkiksi liian painavaa peräkärä vetäessään, mikä omalta osaltaan lisää kulkuneuvon kuljettamisesta oikeudetta määrättyjä ajokieltoja ja varoituksia.

### 2.2.1 Väliaikainen ajokielto

Väliaikainen ajokielto edeltää tavallisesti varsinaisen (määräaikaisen tai ehdollisen) ajokiellon langettamista käräjäoikeudessa. Väliaikainen ajokielto määrätään poliisiviranomaisen toimesta, ja aiemmin se tunnettiin kuvaavammalla nimellä ”ajokortin pois ottaminen”. Tämä tarkoittaa ilman erillistä hallintopäätöstä toteutettua toimenpidettä, jonka jälkeen poliisiviranomaisen tulisi viipymättä ratkaista pidetäänkö väliaikainen ajokielto voimassa, tuleeko henkilön esittää asian suhteen tarvittavia asiakirjoja (kuten lääkärintodistus tai kuljettajantutkintotodistus) vai palautetaanko ajokortti henkilölle ajokieltoon vaadittavan näytön puuttuessa tai siinä tapauksessa mikäli voidaan varmasti ennakoida että tuomioistuimen henkilölle antama ajokieltopäätös on ehdollinen.

Poliisiviranomaisella on AKL 70 § mukaisesti oikeus ottaa ajokortti pois ja määrätä väliaikaiseen ajokieltoon sellainen henkilö, jonka tekemä rikkomus on luonteeltaan sellainen että se todennäköisesti johtaa myöhemmässä vaiheessa (tuomioistuimessa) ajokieltoon. Mikäli tämä on todennäköistä, väliaikainen ajokielto on pidettävä voimassa siihen asti kunnes asia on ratkaistu tuomioistuimen toimesta. Poliisitutkinnan näyttäessä siltä, että tuomioistuin todennäköisesti jättää ajokiellon määräämättä (tai mikäli tuomiona todennäköisesti on ehdollinen ajokielto), väliaikainen ajokielto voidaan kuitenkin kumota ja ajokortti (sekä ajo-oikeus) palauttaa poliisiviranomaisen toimesta.<sup>25</sup>

### 2.2.2 Ehdollinen ajokielto ja valvottu ajo-oikeus

Ehdollisella ajokiellolla tarkoitetaan tilannetta, jossa tuomioistuin määrää ajokiellon ehdollisena vähintään vuoden ja enintään kolmen vuoden ajaksi. Ehdollisuudella tarkoitetaan tässä tapauksessa sitä, että henkilöä ei välittömästi määrätä ajokieltoon, mutta mikäli

---

<sup>25</sup> Lappi-Seppälä 2000: 432–433.

hän rikkoo tuomioon liittyviä ehtoja, ajokielto tuomitaan välittömästi alkavaksi. Ehdollinen ajokieltopäätös voidaan tehdä ainoastaan erittäin painavasta syystä, kuten mikäli ajokieltoon määrättävän ammattiin liittyy merkittävässä määrin moottoriajoneuvon käyttöä ja sen puolesta ajo-oikeus on hänelle välttämätön. Vastaavasti ehdollinen ajokielto on mahdollinen siinä tapauksessa, jos voidaan osoittaa, ettei teosta ole aiheutunut vaaraa muiden turvallisuudelle<sup>26</sup>. Tällöin ehdollisen ajokiellon ajaksi asetetaan niin sanottu koetusaika (kestoltaan 1-3 vuotta, koetusajan päättymispäivämäärä on määrättävä tuomiossa<sup>27</sup>) jonka aikana ajokielto pannaan toteen, mikäli ehdolliseen ajokieltoon määrätty syyllistyy AKL 64 §:n 1 momentissa tarkoitettuun tekoon. Mikäli asianosainen koetusajan aikana syyllistyy tällaiseen tekoon, ei kyseisestä teosta voida enää toista kertaa määrätä ehdollista ajokieltoa vaan tällöin ajokielto on luonteeltaan automaattisesti ehdoton.<sup>28</sup>

Ehdollisen ajokiellon piiriin lukeutuu myös Hallituksen esityksen 36/2008 seurauksena käyttöön otettu niin sanottu valvottu ajo-oikeus. Esityksen tavoitteena oli alun perin saada alkolukon käytöllä alkoholiin liittyvät liikenneonnettomuudet vähenemään (HE 36/2008 mukaan alkoholi on Suomessa osallisena noin joka neljännessä kuolemaan johtaneessa onnettomuudessa ja noin joka kuudennessa loukkaantumistapauksessa, ja 2000-luvulla rattijuopumusonnettomuuksissa on kuollut keskimäärin 85 henkilöä vuodessa) ja sitä myötä liikenneturvallisuus paranemaan<sup>29</sup>. Valvottu ajo-oikeus on mahdollista langettaa siinä tapauksessa, mikäli henkilö on syyllistynyt alkoholin nauttimiseen perustuvaan rattijuopumukseen (huumausaineita tai esimerkiksi ajokykyyn vaikuttavia lääkeaineita tunnistavaa alkolukkoa ei vielä tällä hetkellä ole käytössä eikä valvottu ajo-oikeus ole tällöin huumausaineiden tai lääkeaineiden nauttimisen alaisena tehdyn rattijuopumusrikoksen perusteella mahdollinen). Valvottu ajo-oikeus langetetaan AKL 69 § mukaan siinä tapauksessa, mikäli ajokieltoon määrättävä henkilö itse sitä pyytää (eli tällöin yleensä tavoitteena on välttää tekoa muuten seuraava määräaikaan ajokielto). Tällöin ajoneuvon kuljettamista päihtyneenä valvotaan (muun valvonnan ohella) ajoneuvoon asennettavan

---

<sup>26</sup> Frände 2012: 321.

<sup>27</sup> Tolvanen 1999: 184

<sup>28</sup> Lappi-Seppälä 2000: 429–430.

<sup>29</sup> HE 36/2008: 5-13.

alkolukon avulla, jolla henkilön tulee joka kerta ajamaan lähtiessään osoittaa päihteettömyytensä. Liikkeellelähdön lisäksi alkolukko vaatii satunnaisesti myös ajon aikana suoritettua puhalluskokeen, jolla voidaan ehkäistä ajon aikana tapahtuvaa alkoholin nauttimista.<sup>30</sup>

Valvottua ajo-oikeutta koskee ehdollisen ajokiellon tapaan 1-3 vuoden koetus aika, jonka aikana tehty rikkomus aiheuttaa valvotun ajo-oikeuden peruuttamisen ja ehdollisen ajokiellon panon täytäntöön. Sama seuraamus syntyy myös siinä tapauksessa, mikäli henkilö itse ilmoittaa peruuttavansa valvontaa koskevan pyyntönsä. Valvottua ajo-oikeutta osoittaa teknisesti asennetun alkolukon lisäksi poliisin myöntämä erityinen alkolukkoajokortti, jossa alkolukkoajo-oikeudesta on merkintä erityisehdoille osoitetussa sarakkeessa. Valvotun ajo-oikeuden alkamisajankohta sijoittuu siihen hetkeen, kun valvotun ajo-oikeuden alaisena oleva henkilö saa alkolukkoajokortin haltuunsa, ja päättyy siihen kun alkolukollinen ajokortti vaihdetaan takaisin normaaliin ajokorttiin.<sup>31</sup>

### 2.2.3 Määräaikainen ajokielto

Käytännössä ehdollinen ajokielto on kuitenkin tuomiona kohtuullisen harvinainen, ja sitä huomattavasti useammin ajokielto määrätään määrääjäksi kerrallaan. Ajokiellon kesto vaihtelee rikkomuksesta ja sen vakavuusasteesta riippuen yhdestä kuukaudesta viiteen vuoteen. Myös uusimistapauksissa (uusi rikkomus voimassa olevan ajokiellon aikana) ajokiellon enimmäiskesto on viisi vuotta. Ajokiellon keston vaikuttaa myös sen langettaja; poliisin määräämänä ajokielto voi kestää enimmillään kuusi kuukautta (jota useimmiten kuitenkin seuraa tuomioistuimen asettamana määräaikainen ajokielto, josta tavanomaisesti vähennetään väliaikaisen ajokiellon kesto) kun taas tuomioistuimen langettamana ajokielto voi kestää aina laissa (AKL 66 §) määritellyyn maksimiin, viiteen vuoteen, asti.<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> HE 36/2008: 3-8.

<sup>31</sup> Frände 2012: 322–323.

<sup>32</sup> Majanen 2006: 278.

#### 2.2.4 Toistaiseksi voimassa oleva ajokielto

Toistaiseksi voimassa olevaksi määrätty ajokielto voidaan AKL 64 § 1 & 2 momentin mukaisesti langettaa, mikäli ajokortin haltija ei enää täytä ajokorttiluvan myöntämisen edellytyksiä, tai mikäli hän ei ole poliisin antaman määräajan sisällä toimittanut vaadittavaa lääkärintodistusta taikka todistusta uuden kuljettajantutkimnon, ajokokeen tai ajonäytteen suorittamisesta. Tällöin ajokielto on voimassa toistaiseksi, ja kestäessään yli viisi vuotta asianosaisen ajo-oikeus raukeaa automaattisesti mikäli hakemusta uutta ajokorttia (sekä samalla ajo-oikeutta) varten ei sitä ennen ole jätetty asianmukaisin liittein varustettuna.<sup>33</sup>

#### 2.2.5 Varoitusmenettely

Ajokiellolle vaihtoehtoisena seuraamuksena liikenne rikkomuksesta voi olla poliisin antama varoitus. AKL 73 § mukaan mikäli voidaan katsoa ajo-oikeuden olevan henkilölle esimerkiksi ammatin tai liikkumistarpeen vuoksi välttämätön, eikä rikkomuksen voida katsoa osoittavan piittaamattomuutta tieliikennettä kohtaan, hänelle voidaan ajokieltorangaistuksen sijaan antaa poliisin toimesta varoitus. Kuitenkin mikäli henkilö vuoden kuluessa varoituksen saamisesta syyllistyy liikenne rikkomukseen, hänet on sen ja aiempien liikenne rikkomustensa perusteella välittömästi määrättävä ajokieltoon<sup>34</sup>. Ehdollisesta ajokiellosta varoitusmenettely eroaa siis merkittävimmin nimenomaan juuri keston puolesta, vaikka menettely rikkomuksen jälkeen on molemmissa vastaavanlainen. Lisäksi varoitusmenettelyssä koetusaikaa ei aseteta erikseen tapauksesta riippuen, vaan vuoden määräaika on lakiin perustuva ja kaikille sama. Arvioitaessa sitä, onko rikkomuksen seurauksena riittävä toimenpide varoitus, on huomioitava kuljettajan edellytykset havaita rikkomus (esimerkiksi tavaraliikenteessä huolimattomuuttaan lastattu lievä ylikuorma). Jos rikkomus on huomattava tai toistuva, varoitusmenettelyä ei voida käyttää. Perusteet varoitusmenettelyn käyttämisestä ajokiellon sijaan on aina poliisiviranomaisen toimesta merkittävä asiassa tehtävään päätökseen.<sup>35</sup>

<sup>33</sup> Lappi-Seppälä 2000: 430–431.

<sup>34</sup> Tuori 2002: 136–137.

<sup>35</sup> Poliisihallituksen ohje POHADno/2010/1560 Ajokieltoon määrääminen ja varoituksen antaminen toistuvien liikenne rikosten ja -rikkomusten vuoksi: 3-4.

### 2.3 Ajokieltoon määrääminen ajokorttilain mukaisesti

Ajokiellon langettaa rikkomuksen laadusta riippuen joko tuomioistuin (käräjäoikeus) tai poliisi. Pääpiirteittäin voitaisiin jaotella vakavimpien liikenne rikkomusten seuraamusten langetettavan tuomioistuimen puolesta, kun taas lievempiin rikkomuksiin seuraamukset langettaa poliisi<sup>36</sup>. Myös ajokiellon eri tyypit jakautuvat pääpiirteittäin juuri vakavuusasteensa perusteella joko poliisin tai tuomioistuimen langetettaviksi. Ajokorttilain 64 §:ssä ajokieltoon määrääminen käräjäoikeuden toimeenpanemana määritellään seuraavasti:

*”Käräjäoikeuden on määrättävä moottorikäyttöisen ajoneuvon kuljettaja ajokieltoon, jos hänen todetaan syyllistyneen rikoslain 23 luvun 2 §:ssä tarkoitettuun törkeään liikenneturvallisuuden vaarantamiseen, 3 §:ssä tarkoitettuun rattijuopumukseen tai 4 §:ssä tarkoitettuun törkeään rattijuopumukseen taikka rikoslain 44 luvun 13 §:ssä tarkoitettuun vaarallisten aineiden kuljetusrikokseen. Ajokielto voidaan jättää määräämättä, jos moottorikäyttöisen ajoneuvon kuljettajaa ei tuomita edellä mainitusta teosta rangaistukseen.”*

Poliisin toimesta voidaan puolestaan vastaavasti AKL 65 § mukaisesti määrätä ajokielto-rangaistus myös toistuvien liikenne rikkomusten perusteella, kun (varsinaisen ajo-oikeuden omaava) henkilö on vähintään kolmesti yhden vuoden tai neljästi kahden vuoden aikana syyllistynyt moottorikäyttöistä ajoneuvoa kuljettaessaan TLL 103 §:ssä tarkoitettuun liikenne rikkomukseen. Lyhytaikaisen ajo-oikeuden haltija puolestaan on määrättävä ajokieltoon jo syyllistyessään liikenne rikkomukseen kahdesti yhden vuoden tai kolmesti kahden vuoden aikana. AKL 23§ mukaan lyhytaikaisen ajo-oikeuden aikana tuomittua ajokieltoa seuraa niin ikään velvoite suorittaa kuljettajantutkinto (ajo- ja teoriakoe) uudelleen. Tällä menettelyllä pyritään ajokieltomenettelyn tapaan ehkäisemään henkilöä tekemästä vastaavia rikkomuksia liikenteessä jatkossa.

Rikkomusperustaisesti ajokieltoon voidaan poliisin toimesta määrätä myös AKL 64 § mukaisesti kulkuneuvon kuljettamisesta oikeudetta, vakavan piittaamattomuuden osoittamisesta liikenneturvallisuutta kohtaan tai mikäli henkilö on ulkomailla tuomittu liiken-

---

<sup>36</sup> Lappi-Seppälä 2000: 429.

nejuopumuksesta kuljetettuaan moottorikäyttöistä ajoneuvoa. Poliisin käsittelemä ajokieltoasia voidaan ratkaista joko henkilön itse ollessa läsnä, tai vaihtoehtoisesti kirjallisella menettelyllä, kuitenkin aina hallintolakia soveltaen. Jos kuitenkin on kyse 15–17 –vuotiaasta tai niin sanotusta ”uudesta kuljettajasta” (eli lyhytaikaisen ajo-oikeuden omaavasta) henkilöstä, ajokieltoasia käsitellään aina suullisesti. Tämän tarkoituksena on pyrkiä kartoittamaan nuoren tai kokemattoman kuljettajan ajokäyttäytymistä kokonaisuudessaan jotta välttyttäisiin jatkossa vastaavanlaiselta liikennekäyttäytymiseltä. Vajaavaltaisen, 15–17-vuotiaan nuoren kuljettajan ollessa kyseessä myös hänen huoltajillaan on oikeus käyttää asiassa puhevaltaansa.<sup>37</sup>

Ajokielto voidaan langettaa AKL 64 § mukaisesti myös siinä tapauksessa, mikäli henkilö ei enää täytä AKL 12 §:ssä säädettyjä ajokorttiluvan myöntämisen edellytyksiä. Jos henkilö on jättänyt toimittamatta vaaditun lääkärin- tai optikontodistuksen tai todistuksen uuden hyväksytyn kuljettajantutkinnon, ajokokeen tai ajonäytteen suorittamisesta, voidaan ajokieltoon niin ikään määrätä sen perusteella. Myös tällaisissa tapauksissa ajokiellon langettaa poliisi. Ajokiellon katsotaan alkavan siitä hetkestä, kun poliisi ilmoittaa ajo-oikeuden haltijalle ajokiellon alkavan, useimmiten tässä tilanteessa poliisiviranomainen myös ottaa haltuunsa epäillyn henkilön ajokortin. Ajokiellon päättyminen puolestaan sijoittuu siihen hetkeen, kun asianomainen fyysisesti saa ajokorttinsa takaisin poliisin lupaviranomaiselta. Vaihtoehtoisesti ajokielto voi päättyä kun henkilö saa täysin uuden ajokortin. Tämä tulee kysymykseen, mikäli poliisi ei ole ajokiellon alkaessa saanut asianomaisen ajokorttia haltuunsa tai mikäli ajokortin kunto on haltuun otettaessa niin huono että se vaatii kaksoiskappaleen. Ajokiellon ei voida siis automaattisesti katsoa päättyvän siihen hetkeen, kun ajokielto tuomion mukaan päättyy.<sup>38</sup>

Ajokiellon kesto määräytyy muun muassa teon vakavuusasteen perusteella, ja huomioon otetaan myös esimerkiksi asianomaisen toimeentulo sekä välttämätön liikkuminen (oma tai esimerkiksi henkilön kuljetuksista riippuvaisen perheenjäsenen). Ajokiellon kestoa voivat lyhentää sellaiset teot, joiden ei voida katsoa osoittavan henkilön käyttäytyneen välinpitämättömästi voimassaolevia liikennenorveja kohtaan, tai mikäli teon ei voida

<sup>37</sup> Poliisihallituksen ohje POHADno/2010/1560 Ajokieltoon määrääminen ja varoituksen antaminen toistuvien liikenneriikosten ja -rikkomusten vuoksi: 2-5.

<sup>38</sup> Tuori 2002: 137.

katsoa aiheuttaneen merkittävää vaaraa muille liikenteenkäyttäjille. Ajokiellon kestoa laskettaessa merkittävässä osassa ovat myös päiväsakkojen määrä sekä aikaisemman rikkomukset ja ajokieltoratkaisut.<sup>39</sup>

Seuraavassa Poliisihallituksen ohjeesta POHADno/2010/1560 löytyvä taulukko toimii poliisiviranomaisten apuna ajokieltomenettelyssä. Vasemmanpuolimmainen sarake osoittaa normaalin ajokiellon kestoa, keskimäinen sarake määrittää sen edellytykset ja oikeanpuolimmaisessa sarakkeessa esitetään ajokiellon vähimmäis- ja enimmäiskesto eli niin sanotut liukumarat.

**Taulukko 2:** Ajokiellon keston määräytyminen.<sup>40</sup>

Ajokiellon kesto	Edellytykset	Liukuma
6 viikkoa	1. Tekoja on vähimmäismäärä eikä yhdestäkään teosta yli 15 päiväsakon rangaistusta ja päiväsakkojen yhteenlaskettu lukumäärä on enintään 35. 2. Tekoja 1-2 yli vähimmäismäärän ja kaikki rangaistukset ovat rikesakkoja.	1kk – 8 viikkoa
12 viikkoa	1. Tekoja 1-2 yli vähimmäismäärän <b>Tai</b> yksi vähintään 16 päiväsakon rangaistus <b>Tai</b> päiväsakkojen yhteenlaskettu lukumäärä 36-50	8 - 16 viikkoa
18 viikkoa	1. Tekoja 3 tai enemmän yli vähimmäismäärän <b>Tai</b> päiväsakkojen yhteenlaskettu lukumäärä yli 50	16 viikkoa – 6kk

<sup>39</sup> POHADno/2010/1560: 2-3.

<sup>40</sup> POHADno/2010/1560: 3.

## 2.4 Ajokieltomenettelyn perusteita muissa EU-maissa

Ajokorttiseuraamuksiin liittyen ei itsessään ole olemassa yhtä yhtenäistä lainsäädäntöä Euroopan Unionin sisällä, vaan yksittäiset ajokorttiseuraamukset määräytyvät jäsenvaltiokohtaisesti. EU:n vuonna 2001 asettamassa eurooppalaisen liikennepolitiikan valkoisessa kirjassa<sup>41</sup> ”Eurooppalainen liikennepolitiikka vuoteen 2010: valintojen aika” asetettiin tavoitteeksi vuoteen 2010 mennessä yhdenmukaisemmat seuraamukset ja ajokieltoja koskevat säännökset etenkin ylinopeutta ja rattijuopumusta koskevien säännösten, seuraamusten ja valvonnan suhteen, mutta mitään varsinaista yhtenäistä säädöstä asiassa ei ole toistaiseksi saatu voimaan. Jäsenvaltioiden kesken on kylläkin olemassa valmisteltu sopimus ajokieltojen tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta (neuvoston säädös ajokieltoja koskevan yleissopimuksen tekemisestä 98/C 216/01), mutta kuten sanottua, sekään ei ole vielä tullut voimaan.<sup>42</sup>

Kyseisessä valmistellussa sopimuksessa yksi tärkeimmistä pääkohdista on ajokiellon toteutumisen turvaaminen vapaan liikkuvuuden asettamista haasteista huolimatta. Sopimuksessa mainitaan muun muassa kuinka:

*”Euroopan unionin liikenneturvallisuuden kannalta on erityisen tärkeää, että ajokiellot pannaan täytäntöön asianmukaisin keinoin koko unionin alueella”<sup>43</sup>.*

Sopimuksen tavoitteena olisi siis yhtenäistää menettelyä jäsenvaltioiden välillä niin että kansallisista menettelyeroavaisuuksista huolimatta ajokielto pantaisiin poikkeuksetta täytäntöön siinä (EU-)maassa, jossa ajokieltoon määrätty henkilö pitää vakituisesti osoitet-

---

<sup>41</sup> Ns. valkoisilla kirjoilla tarkoitetaan Euroopan komission asettamia jotakin tiettyä politiikan alaa koskevia tavoitepaketteja. Ne sisältävät mm. ehdotuksia siitä, kuinka tietyllä unionin politiikan alalla tulisi toimia. Valkoisein kirjoihin on koottu esimerkiksi jonkun tietyn hankkeen toteuttamiseksi tarvittavat lainsäädäntötoimet. Valkoiset kirjat sisältävät omaan politiikan alaansa liittyviä virallisia ehdotuksia, ja asiakirjat toimivat niiden kehittelyn välineinä. Esimerkiksi kyseisen tutkielmassani käsittelemäni valkoisen kirjan tavoitteeksi on kirjattu: ”- tavoitteena on yhteensovittaa talouskehitys ja yhteiskunnan laatu- ja turvallisuusvaatimukset nykyaikaisen ja kestävä liikennejärjestelmän kehittämiseksi vuoteen 2010 mennessä”. Työ- ja elinkeinoministeriön www-sivut, saatavilla 22.3.2015 osoitteesta [https://www.tem.fi/kuluttajat\\_ja\\_markkinat/julkiset\\_hankinnat/julkisiin\\_hankintoihin\\_liittyva\\_lainsaadanto/hankintadirektiivit/vihreat\\_ja\\_valkoiset\\_kirjat](https://www.tem.fi/kuluttajat_ja_markkinat/julkiset_hankinnat/julkisiin_hankintoihin_liittyva_lainsaadanto/hankintadirektiivit/vihreat_ja_valkoiset_kirjat).

<sup>42</sup> HE 212/2010: 21.

<sup>43</sup> Euroopan unionista tehdyn sopimuksen K.3 artiklan perusteella tehty yleissopimus ajokielloista: 2.



taan, mikäli henkilö on ajokieltoon johtavaan rikkomukseen syyllistynyt. Vain harva jäsenvaltio on kuitenkin tähän mennessä ylipäättään ratifioinut kyseisen sopimuksen omaan lainsäädäntöönsä, eli käytännössä yhteinen linjaus EU-jäsenvaltioiden välillä vielä puuttuu mitä tulee ajokieltoseuraamuksiin.<sup>44</sup>

Useassa EU-valtiossa on Suomesta poiketen käytössä ajokorttiseuraamusten suhteen niin sanottu pisteytysjärjestelmä. Pisteytysjärjestelmässä liikenne rikkomuksien seuraamukset määräytyvät sen mukaan, millaisia rikkomuksia on tehty ja kuinka paljon. Useassa valtiossa pisteiden kertyessä tiettyyn määrään saakka seuraamuksena on ajokortin/ajo-oikeuden peruuttaminen (esimerkiksi Saksa), kun taas esimerkiksi Ranskassa lähtökohtana on tietty pistemäärä, josta pisteitä vähennetään rikkomusten myötä<sup>45</sup>. Kertynyttä pistemäärää voi sekä Saksassa että Ranskassa vähentää (Ranskassa käytännössä lisätä, koska pisteitä lasketaan laskevassa suunnassa) osallistumalla liikenneasioihin liittyvään koulutukseen. Koulutuksesta tulee pakollinen kun pistemäärä on saavuttanut tietyn raja-arvon.<sup>46</sup>

Usean valtion seuraamusjärjestelmässä on Suomen tapaan otettu erikseen huomioon tuoreet kuljettajat, ja heidän kohdallaan ajokielto tai ajokortin peruuttaminen seuraa helpommin ja pienempää määrää tehtyjä rikkomuksia. Suomen kanssa samankaltaisimmat ajokorttiseuraamukset lienevät Ruotsissa ja Tanskassa, joissa kummassakaan ei käytetä edellä kuvailemaani pisteytysjärjestelmää<sup>47</sup>. Tanskassa lasketaan Suomen tapaan toistuvia liikenne rikkomuksia, ja ajokielto seuraa tiettyihin rikkomuksiin kolme kertaa kolmen vuoden sisällä syyllistyneitä. Niin ikään Suomen tapaan uusilla kuljettajilla vastaava raja on kaksi rikkomusta kolmen vuoden sisällä. Ruotsissa termi ajokieltoa vastaavalle seuraamukselle on ajokortin peruuttaminen, jonka ohella käytetään myös varoitusmenettelyä. Ajokortin peruuttaminen seuraa Ruotsissa paitsi toistuvia liikenne rikkomuksia, myös tiettyjä yksittäisiä tekoja. Ruotsin ajokorttilainsäädännössä ajokortin peruuttamiseen liittyy myös määräaika, jonka kuluessa uutta ajokorttia ei saa myöntää.<sup>48</sup>

---

<sup>44</sup> HE 212/2010: 21.

<sup>45</sup> Ranskan ajokorttilaki 221-8 artikla määrittää ajokielto menettelyä Ranskassa.

<sup>46</sup> HE 212/2010: 21–22.

<sup>47</sup> Ruotsissa ajokielto menettelyä määrittää ajokorttilain (körkortslag 1998:488) 5. luku, jossa ajokielto -termin sijasta käytetään käsitettä ajokortin peruuttamisesta (körkortsingripande, återkallelse av körkort). Tanskassa ajokielto menettelyä määrittää tieliikennelain (Bekendtgørelse af færdselsloven) luku 18.

<sup>48</sup> HE 212/2010: 21–23.

Ajokieltomenettelyt siis vaihtelevat jonkin verran jäsenvaltiosta riippuen, niin termistöltään kuin prosesseiltaan. Koska tutkimukseni ei ole luonteeltaan oikeusvertaileva, en tässä vaiheessa paneudu sen enempää vertailemaan muiden EU-jäsenvaltioiden ajokieltojen menettelyitä suomalaiseen ajokieltojen menettelyyn. Mielestäni on kuitenkin hyödyllistä tietää ainakin jonkin verran muiden EU-jäsenvaltioiden taustoista mitä tulee ajokieltojen menettelyyn, ennen kaikkea siksi jotta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ajokieltoasioissa tekemät ratkaisut muiden EU-valtioiden ajokieltojen menettelyihin liittyen kenties selvenevät hieman. EIT:n käsiteltävänä on ollut ainakin erään ruotsalaisen valittajan tapaus, jossa kyseessä oli nimenomaan ajokortin peruuttamiseen sakkorangaistusten ohessa liittyvä mahdollinen kaksoisrangaistavuuden kiellon loukkaaminen<sup>49</sup>. Tulen käsittelemään tätä kyseistä tapausta myöhemmin tutkielmassani luvussa 4.5.

---

<sup>49</sup> EIT tapaus *Nilsson vs. Ruotsi* (13.2.2005).

### 3. AJOKIELTO HALLINTOMENETTELYNÄ

#### 3.1 Hyvä hallinto ajokieltoimenettelyn perustana

Ajokieltoasiaa, kuten mitä tahansa hallinnollista prosessia, käsiteltäessä peruseriaatteena toimivat niin sanotut hyvän hallinnon takeet. Hyvän hallinnon takeet juontavat juurensa perustuslain 21 §:n, jonka mukaan:

*”Jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.*

*Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.”*

Hyvän hallinnon takeet tulivat osaksi Suomen perustuslakia ensimmäistä kertaa Euroopan neuvostoon (sekä samassa yhteydessä Euroopan ihmisoikeussopimukseen) liittymistä seuranneen vuoden 1995 perustuslakiuudistuksen myötä, jolloin määriteltiin uudestaan Suomen hallitusmuoto (ks. tarkemmin luku 3.1 Euroopan ihmisoikeussopimus osana suomalaista lainkäyttöä)<sup>50</sup>. Veli-Pekka Hautamäki (2005) erittelee hyvän hallinnon takeet ”synnyttävästä” PL 21 §:stä kolme hyvän hallinnon toteutumisen kannalta olennaisinta velvoitetta, jotka hänen mukaansa ovat:

1. *Velvoite asian asianmukaisesta käsittelystä (esimerkiksi puolueettomuus- ja palveluperiaate)*
2. *Velvoite käsittelystä yleensä (ratkaisupakko, vireillepanijan asianosaisuus sekä hallintomenettelykelpoisuus)*
3. *Velvoite nopeasta hallintoasian käsittelystä.*<sup>51</sup>

Olli Mäenpää (2008) on puolestaan listannut hyvän hallinnon takeet siltä kannalta, millaisia oikeuksia ne tuottavat yksilölle – ja toisin päin kääntäen millaisia velvoitteita ne

---

<sup>50</sup> Mäenpää 2008: 1.

<sup>51</sup> Hautamäki 2005: 59–61.

tuottavat virkamiehelle. Edellä mainittujen Hautamäen kolmen olennaisimman velvoitteen lisäksi Mäenpään mukaan virkamiestä velvoittaa PL 21§:n perusteella muun muassa hallintoasian julkinen käsittely, asianosaisen mahdollisuus tulla kuulluksi asiassa, kielellisten perusoikeuksien toteutuminen, perusteltu päätös sekä asianosaisen muutoksenhakumahdollisuus<sup>52</sup>. Näihin muihin virkamiestä velvoittaviin hyvän hallinnon takeisiin en kuitenkaan tässä tutkielmassa paneudu sen enempää, koska ne eivät varsinaisesti kovin hyvin sovi sovellettaviksi tarkastellessa ajokieltomenettelyn suhdetta Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja sen määrittämään kaksoisrangaistavuuden kieltoon.

Myös Euroopan ihmisoikeussopimuksessa otetaan kuitenkin lyhyesti kantaa oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, vaikka EIS:n merkitys hallintomenettelyn laadulle onkin sinällään kohtuullisen vähäinen. EIS on yksilön kannalta merkittävä lähinnä jälkikäteisen oikeusturvan kannalta. Ida Koivisto toteaaakin teoksessaan *Johdatus hyvään hallintoon*, ettei hyvän hallinnon voida varsinaisesti sanoa olevan ihmisoikeus<sup>53</sup>. Kuitenkin EIS:n 6 artiklan (1 momentin) mukaan:

*”Jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyytteestä. Päätös on annettava julkisesti, mutta lehdistöltä ja yleisöltä voidaan kieltää pääsy koko oikeudenkäyntiin tai osaan siitä demokraattisen yhteiskunnan moraalin, yleisen järjestyksen tai kansallisen turvallisuuden vuoksi nuorten henkilöiden etujen tai osapuolten yksityiselämän suojaamisen niin vaatiessa, tai siinä määrin kuin tuomioistuin harkitsee ehdottoman välttämättömäksi erityisolosuhteissa, joissa julkisuus loukkaisi oikeudenmukaisuutta.”*

Kyseinen artikla rinnastuu siis varsin hyvin Suomen perustuslain 21§:ään, jossa niin ikään säädetään oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytyksistä. Kuitenkin paitsi yksilön oikeuksien kannalta, EIS 6 artikla on merkittävä myös hallintoviranomaisten velvollisuuksien kannalta tarkasteltuna. Osasyynä tähän on vaihtelevuus Euroopan ihmisoikeussopimukseen kuuluvien valtioiden oikeusjärjestelmien välillä: muutoksenhakuprosesseissa on paljon eroja jäsenvaltioiden välillä, eikä kaikissa maissa esimerkiksi ole samantaisia erillisiä hallintotuomioistuimia kuten Suomessa on.<sup>54</sup>

<sup>52</sup> Mäenpää 2008: 2-3.

<sup>53</sup> Koivisto 2014: 165.

<sup>54</sup> Koivisto 2014: 164–165.

Perustuslaista tulevien hyvän hallinnon takeiden sekä EIS:n oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ohella lienee aiheellista mainita myös EU:n oikeuskäytännössä vaikuttava hyvän hallinnon oikeusperiaate, jota ei tule kuitenkaan sekoittaa kansallisiin hyvän hallinnon takeisiin eikä EIT:n käytäntöön. Merkittävämpänä erona näiden välillä EU:n oikeuskäytännön hyvän hallinnon oikeusperiaatteeseen sisältyvät säännöt on nähty nimenomaan hallintomenettelyä koskevin prosessuaalisina takeina, eli esimerkiksi oikeudenkäynnin sujuvuutta ja joutuisuutta määrittävinä kriteereinä. Tämä kansainvälinen hyvän hallinnon periaate juontaa juurensa useampaankin lähteeseen, kuten perussopimukseen, oikeuskäytäntöön tai ns. soft law<sup>55</sup> -dokumentteihin.<sup>56</sup>

### 3.2 Hyvän hallinnon takeet ja ajokieltomenettelyn joutuisuus

Ajokieltomenettelyn joutuisuutta tarkastellessa on siis syytä nojautua ennen kaikkea perustuslain 21 § ja sen antamiin hyvän hallinnon takeisiin. Joutuisasti sujuva hallintomenettely on tärkeä etenkin siltä näkökannalta, että asian ”ajankohtaisuus” säilyisi. Pahasti viivästynyt hallintomenettely voi tarkoittaa pahimmillaan sitä, että aika on niin sanotusti ehtinyt ajaa koko asian ohi ennen kuin asiaan saadaan lainvoimainen ratkaisu. Viivästynyt hallintomenettely tarkoittaa niin ikään sitä, että mahdollisuus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin vaikeutuu – jos asiassa ei ole vielä saatu aikaan päätöstä, kuinka siitä voitaisiin käytännössä edes valittaa? Suomi onkin saanut tämän tyyppisissä asioissa useamman langettavan tuomion oikeudenkäyntien venymisestä, mikä juontaa pitkälti juurensa viranomaisten resurssipulaan<sup>57</sup>. Kuitenkaan ei ole voitu katsoa, että resursseihin vetoamalla voitaisiin perustella yksilön subjektiivista oikeutta esimerkiksi asian käsittelyyn ilman aiheetonta viivytystä tai ylipäättään oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.<sup>58</sup>

<sup>55</sup> Soft law tarkoittaa EU-oikeudessa oikeudellisesti sitomattomia EU-instrumentteja. Esimerkkejä tällaisista instrumenteista ovat mm. EU:n toimielinten suositukset, julistukset ja päätöslauselmat sekä EU:n perusoikeuskirja. Nämä instrumentit, sitomattomuudestaan huolimatta, voivat saada oikeudellista vaikutusta esim. EU-oikeuden tulkinnassa tuomioistuimissa. Ojanen 2006: 48.

<sup>56</sup> Koivisto 2014: 148–149.

<sup>57</sup> Esim. EIT tapaukset *Kangasluoma vs. Suomi* (15.2.2011), *Seppälä vs. Suomi* (11.1.2011), *Mariapori vs. Suomi* (6.7.2010), *Niskasaari and others vs. Suomi* (6.7.2010).

<sup>58</sup> Koivisto 2014: 102.

Perustuslain asettamien hyvän hallinnon takeiden lisäksi ajokieltoasioiden joutuisuutta määrittää esimerkiksi AKL 72§ väliaikaisen ajokiellon kestosta: kyseisessä pykälässä nimetään painotetaan sitä, kuinka poliisin tulee toimia viipymättä niin ajokieltopäätöksestä päättävälle poliisille ilmoittaessaan kuin itse ajokieltopäätöstä tehdessään. Mitään tarkkaa aikarajaa tälle ”viipymättömälle menettelylle” ei ole kuitenkaan ajokorttilaissaan asetettu. Myös hallintolaissa otetaan kantaa viranomaisen tekemän päätöksen käsittelyaikoihin: HL 23§ mainitaan, että asia tulee käsitellä ilman aiheetonta viivytystä, ja että päätökseen asianosaisella on halutessaan oikeus tietää arvio päätöksen antamisajan kohdasta sekä tiedustella käsittelyn etenemisestä.

Ongelmallisia seikkoja hallintomenettelyjen pitkien käsittelyaikojen suhteen voidaankin aiheellisesti katsoa olevan paitsi itse päätöksen saaminen myöhäisessä vaiheessa, niin myös se tosiasia, että asianosaisen muutoksenhaku asiassa vaikeutuu huomattavasti. Mikäli päätöstä ei ole vielä olemassakaan, on ainoa mahdollinen asianosaisen asiassa tuottama toimenpide hallintokantelu, joka ei sekään käytännössä juurikaan nopeuta asian käsittelyä<sup>59</sup>. Pitkät käsittelyajat niin ikään syövät mielestäni viranomaisen uskottavuutta: mikäli esimerkiksi toistuviin liikenne rikkomuksiin puuttuminen venyy kuukausikaupalla, ehtii mahdollisesti uusia vastaavanlaisia rikkomuksia tapahtumaan ennen kuin ajokielto menettelyä saadaan edes alulle. Tämä puolestaan sotii sitä periaatetta vastaan, että ajokielto menettelyssä olisi kyse ennaltaehkäisevästä turvaamistoimenpiteestä.

Ajokieltoasioiden joutuisuutta on käsitelty muun muassa eduskunnan oikeusasiamiehen käsittelemässä kantelussa 1282/4/12, jossa ajokieltoasioiden käsittelyaikojen nähtiin viipyneen liiaksi. Kyseisessä tapauksessa kyse oli toistuvista liikenne rikkomuksista seuraava ajokielto, joka käsiteltiin vasta kymmenen kuukautta sen jälkeen kun viimeinen ajokieltopäätökseen vaikuttanut toistuva liikenne rikkomus oli tapahtunut. Kantelussa kyseenalaistettiin sitä, voitiinko näin pitkän viivytyksen katsoa olevan lain mukainen. Poliisin lupahallintoyksikkö vastasi kantelussa myönnellen sitä tosiasiaa, että ajokieltoasia tulisi hallintoasiana käsitellä viipymättä. Kuitenkaan lupahallintoyksikön vastauksen mukaan ajokielto menettelyn kestolle ei sinällään ole missään asetettu tiettyä ylärajaa, vaan sitä määrittää lähinnä edellisessä kappaleessa mainittu hallintolain 23§ asian käsittelystä

---

<sup>59</sup> Koivisto 2014: 102.

ilman aiheetonta viivytystä. Lupahallintoyksikön selvityksen mukaan normaalisti ajokieltoon vaikuttavat rikkomukset tulevat tietoon Trafilta (Liikenteen turvallisuusvirastolta) noin kolmen kuukauden kuluttua tapahtumapäivästä, jonka lisäksi asiaan vaikuttaa myös lupahallinnon henkilöstön liian vähäinen määrä. Poliisihallitus otti myös vastauksessa kantaa asiaan, todeten ettei näin pitkän käsittelyajan voida katsoa olevan perustuslain ja hallintolain mukainen.<sup>60</sup>

Eduskunnan oikeusasiamies otti kommentissaan esille hyvän hallinnon periaatteet, ja etenkin periaatteen siitä kuinka asian laatu ja muut olosuhteet huomioon ottaen asia tulisi käsitellä kohtuullisessa ajassa. Yksilön oikeusturvaan kuuluu oleellisena seikkana se, etteivät asian käsittelyajat venyisi kohtuuttoman pitkiksi toisaalta hallinnollisessa prosessissa eivätkä toisaalta myöskään tuomioistuimissa<sup>61</sup>. Tässä kyseisessä tapauksessa olivat venyneet pitkiksi nimenomaan hallinnollisen prosessin käsittelyajat: henkilön viimeisimmästä ajokieltoon johtaneesta rikkomuksesta oli ehtinyt kulumaan jo suhteellisen pitkä aika ennen kuin ajokieltoimenettely edes annettiin asianosaiselle tiedoksi. Asianosaiselle merkittävät asiat tulee käsitellä nopeasti, eikä viivytyksen syyn perusteluksi riitä esimerkiksi viittaus yleiseen työtilanteeseen<sup>62</sup>.

Oikeusasiamiehen kommentin mukaan viranomaisen tulisi järjestää menettelynsä niin, ettei tällaisia viivytyksiä pääsisi seuraamaan. Kommentissa viitattiin aiheellisesti myös siihen, kuinka luonteeltaan ennaltaehkäiseväksi määritellyn hallintotoimenpiteen pitäisi tarkoitussidonnaisuuden periaatteen (ks. HL 6§) nojalla olla käsittelyltään viivvyksetön. Kyseisessä tapauksessa viimeisimmästä ajokieltoon vaikuttaneesta rikkomuksesta oli aikaa kymmenen kuukautta, jolloin voidaan mielestäni hyvin perustein kyseenalaistaa sitä, kuinka ennaltaehkäisevä toimenpide ajokielto tässä tapauksessa lopulta onkaan. Samalla seikalla kommenttiaan perusteli myös eduskunnan oikeusasiamies, joka lopulta kommentissaan päätyi huomauttamaan kyseessä ollutta poliisilaitosta virheellisestä menettelytapaan.

---

<sup>60</sup> EOAK1282/4/12: 1–2.

<sup>61</sup> Koivisto 2014: 102.

<sup>62</sup> Mäenpää 2008: 129.

Vastaavanlainen tapaus niin ajokieltoasian käsittelyssä kuin ajokiellosta ilmoittamisessa-kin tapahtuneesta viiveestä oli kyseessä eduskunnan oikeusasiamiehen käsittelemässä kantelussa 2909/4/11. Kyseisessä tapauksessa henkilö A oli 5.8.2011 määrätty väliaikaiseen ajokieltoon heikentyneen terveydentilanteensa perusteella. Henkilö oli törmännyt suoralla tiellä liikennevalo-opastimeen, ja kertonut paikalle tulleelle poliisipartiolle tämän johtuvan äkillisistä pistoksista, joita hän silloin tällöin saa pakaraansa. Poliisipartio katsoi tällöin henkilön ajokyvyn heikentyneen niin, että hänet määrättiin partion toimesta ajokieltoon. Väliaikaisesta ajokiellosta oli ilmoitettu saman päivän aikana ajokiellosta päättävälle poliisille, ja hänen ajokorttinsa oli toimitettu sen johdosta lupahallintoyksikön ajokorttitoimistoon.<sup>63</sup>

Väliaikaisen ajokiellon määräyksen jälkeen henkilö A:n tapaus siirtyi esitutkintaan, joka kirjattiin päättyneeksi 17.8.2011. Kutsu ajo-oikeuskäsittelyyn lähetettiin kuitenkin vasta 14.9.2011, eli melkein kuukausi esitutkinnan päättymisen jälkeen. Päätös väliaikaisen ajokiellon voimassapitämisestä tehtiin puolestaan vasta 29.9.2011, jolloin itse tapahtumasta oli kulunut jo lähes kaksi kuukautta.<sup>64</sup> Näin ollen voitiin jälleen kyseenalaistaa PL 21§:n toteutumista: näin pitkän käsittelyajan tuskin voitiin väliaikaisen ajokiellon tapauksessa katsoa olevan viivytyksetön, vaikka tarkkaa määrättyä aikarajaa viivytyksettömälle käsittelylle ei sinällään olekaan olemassa (lukuun ottamatta sitä, että samanlaisilla jutuilla pitäisi olla suunnilleen yhtäläinen käsittelyaika)<sup>65</sup>. Perustuslain lisäksi kyseistä tapausta rasittaa nähdäkseni huomattavasti myös ajokorttilain 72§ väliaikaisen ajokiellon kestosta. Kyseisessä pykälässä painotetaan, kuinka poliisiviranomaisen on *viipymättä* päätettävä, pidetäänkö väliaikainen ajokielto voimassa vai ei. Kuten perustuslain kohdalla, ei myöskään ajokorttilakiin verraten voida katsoa kahden kuukauden päätösaikaa viipymättömäksi käsittelyksi etenkin väliaikaisen ajokiellon luonteen huomioon ottaen, vaikka tätkään pykälää ei sinällään määrittele mikään tarkka määräaika.

Kyseisessä henkilö A:n tapauksessa eduskunnan oikeusasiamies näki poliisivirkamiehen toiminnan virheellisenä. Hänen näkemyksensä mukaan asianosaisen kutsuminen ajokielto-  
 käsittelyyn olisi onnistunut välittömästi esitutkinnan valmistuttua, mutta jostain syystä

---

<sup>63</sup> EOAK2909/2011: 1.

<sup>64</sup> EOAK2909/2011: 2.

<sup>65</sup> Mäenpää 2008: 129-130.



ajokieltokäsittelykutsun lähettäminen oli kuitenkin viipynyt. Hänen mukaansa kaikissa olosuhteissa tulisi pyrkiä asian mahdollisimman joutuisaan käsittelyyn, johon tässä kyseisessä tapauksessa ei hänen mukaansa ollut määrätietoisesti pyritty. Kaikilla olosuhteilla viitataan tässä tapauksessa todennäköisesti poliisilaitoksen henkilöresursseihin asiassa. Kiireettömän menettelyn ei tulisi toisaalta heikentää hallintoprosessin laatua myöskään sen huolellisen toteuttamisen ja puolueettomuuden suhteen<sup>66</sup>. Oikeusasiamies viittasi kommentissaan niin ikään ajo-oikeuden tärkeään merkitykseen useimmille sen haltijoille, sekä asianosaisen mahdollisuuksiin muutoksenhakuun hallintotuomioistuimessa. Käytännössähän mahdollisuus muutoksenhakuun tulee todeksi asianosaiselle vasta siinä vaiheessa, kun asiassa (tässä tapauksessa siis ajokiellon määräämisestä) on tehty viranomaisen päätös.<sup>67</sup>

---

<sup>66</sup> Mäenpää 2008: 129.

<sup>67</sup> EOAK2909/2011: 3.

#### 4. NE BIS IN IDEM JA EUROOPAN IHMISOIKEUSSOPIMUS

##### 4.1 Euroopan ihmisoikeussopimus osana suomalaista lainkäyttöä

Euroopan ihmisoikeussopimus on muun muassa Euroopan sosiaalisen peruskirjan ohella yksi tärkeimpiä osia Euroopan neuvoston oikeudesta. Euroopan neuvosto perustettiin vuonna 1949, ja sen keskeisiksi tehtäviksi on määritelty muun muassa ihmisoikeuksien, demokratian sekä oikeusvaltioperiaatteiden edistäminen ja ylläpitäminen Euroopassa. Euroopan neuvostoon kuulumisen edellyttää jäsenmailtaan nimenomaan ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien turvaamiseksi ensimmäisen kerran vuonna 1953 voimaan tulleen Euroopan ihmisoikeussopimuksen (tunnettu myös nimellä yleissopimus) hyväksymistä<sup>68</sup>. Tämä ilmeneekin hyvin esimerkiksi tarkastellessa Euroopan neuvoston perussäännön 3 artiklaa, jonka mukaan:

*”Jokaisen Euroopan neuvoston jäsenvaltion tulee hyväksyä laillisuusperiaate ja periaate, jonka mukaan jokaisen sen tuomiovaltaan kuuluvan henkilön tulee voida nauttia ihmisoikeuksista ja perusvapauksista.”*<sup>69</sup>

Suomi liittyi viimeisenä Länsi-Euroopan maana Euroopan neuvostoon vuonna 1989, ja vuotta myöhemmin puolestaan sitouduttiin Euroopan ihmisoikeussopimukseen (ks. SopS 19/90) ratifioimalla se kansalliseen lainsäädäntöön. Euroopan ihmisoikeussopimuksen (ts. Euroopan yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi) tarkoituksena on määrittää ihmisoikeuksien suojan vähimmäistasoa sen jäsenmaissa. Ihmisoikeuksien toteutumista valvoo pääasiassa Strasbourgissa toimiva ylikansallinen Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, johon on mahdollisissa kansallisissa ihmisoikeusloukkausasioissa mahdollisuus valittaa kussakin jäsenvaltiossa jopa yksilötasolla.<sup>70</sup>

Yleisten kansainvälisen oikeuden periaatteiden mukaisesti on kuitenkin kunkin valtion oman harkinnan varassa määritellä, kuinka kansainväliset velvoitteet täytetään. Kaksi perusvaihtoehtoa tässä suhteessa ovat monismi ja dualismi. Monistisella järjestelmällä tarkoitetaan systeemiä, jossa kansainvälinen sopimus tulee suoraan ratifiointin tai muun

<sup>68</sup> Pellonpää, Gullans, Pölönen & Tapanila 2012: 3-4. Suomenos Euroopan neuvoston perussäännöstä.

<sup>69</sup> Pellonpää, Gullans, Pölönen & Tapanila 2012: 3.

<sup>70</sup> Ojanen 2006: 6-7.

vastaavan hyväksymismenettelyn kautta osaksi valtiosisäistä oikeutta. Näin ollen sopimus on myös suoraan sovellettavissa niin viranomais- kuin tuomioistuintoiminnassakin. Dualismilla puolestaan tarkoitetaan systeemiä, jossa kansainvälisten sopimusten soveltamiseksi käytännön ratkaisutoiminnassa tarvitaan oma lainsäädäntötoimensa. Suomen osalta menettely on ollut muiden pohjoismaiden tapaan dualistinen, eli Euroopan ihmisoikeussopimuksesta on erityisen lainsäädäntöaktin avulla tehty osa kansallista oikeutta<sup>71</sup>. Käytännössä tämä on tarkoittanut Suomen osalta sitä, että Suomea sitomaan tarkoitetut kansainväliset sopimukset on eduskunnan toimesta niin hyväksyttävä kuin saatettava lailla voimaan, mikäli ne sisältävät sellaisia määräyksiä joiden voidaan katsoa kuuluvan lainsäädännön alaan<sup>72</sup>.

Kuten sanottua, Euroopan ihmisoikeussopimus on luonteeltaan lähinnä kansallista oikeutta täydentävä, ei suoranaisesti määräävä, ylikansallinen systeemi kuten taas esimerkiksi EU:n oikeusjärjestys on<sup>73</sup>. Suomalaisessa oikeudessa sitoutuminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen on näkynyt ehkä vaikuttavimmin vuonna 1995 toteutetun perusoikeusuudistuksen (ks. HE 309/1993) myötä. Kyseisessä uudistuksessa annettiin uusi laki Suomen hallitusmuodon muuttamisesta (HM 969/1995), ja yhtenä merkittävimpana muutoksena aiempaan oli muun muassa perusoikeuksien henkilöllisen soveltamisalueen laajentaminen Suomen kansalaisesta pääsääntöisesti jokaiseen Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevaan<sup>74</sup>.

Suomalaisessa oikeuskäytännössä liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen on näkynyt etenkin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön merkityksen korostumisena osana kansallista oikeusjärjestystämme. Suomalaisissa tuomioistuimissa pyrkimyksenä on ottaa huomioon ja noudattaa linjaltaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen sekä EY:n tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, mikä osaltaan edistää käytännössä kansainvälisten ihmis- ja perusoikeuksien toteutumista kansallisella tasolla kansallisten tuomioistuinten linjauksen kautta<sup>75</sup>. Näin on tehty mm. tässäkin tutkielmassa käsittelemässäni ajokieltoon ja ne bis in idem -kieltoon liittyvässä tapauksessa KHO:2014:95,

<sup>71</sup> Pellonpää, Gullans, Pölönen & Tapanila 2012: 47–51.

<sup>72</sup> Pellonpää, Gullans, Pölönen & Tapanila 2012: 57.

<sup>73</sup> Koivisto 2014: 164.

<sup>74</sup> Viljanen 1996: 789.

<sup>75</sup> Ojanen 2006: 266–267.

jossa päätöstä perusteltiin EIT:n aiemmin käsittelemien *ne bis in idem* -tapausten ratkaisulla<sup>76</sup>.

#### 4.2 *Ne bis in idem* – ”Ei kahdesti samassa asiassa”

*Ne bis in idem* -kielto eli yleisesti suomennettuna kaksoisrangaistavuuden kielto ei itse asiassa ole alun perin sisältynyt osaksi Euroopan ihmisoikeussopimusta, vaan se on lisätty siihen jälkeempään lisäpöytäkirjan osana<sup>77</sup>. *Ne bis in idem* -kieltoa tarkastellessa on kenties olennaisinta aluksi avata se, mitä kyseinen latinankielinen termi oikeastaan tarkoittaa. Termin voisi melko suoraan suomentaa ”ei kahdesti samassa asiassa” (suoraan latinasta suomeksi käännettynä käännös olisi suurin piirtein: *ne* = ”ei”, *bis* = ”kaksi kertaa”, *in* = ”perusteella”, *idem* = ”sama”)<sup>78</sup>. *Ne bis in idem* -periaatteen mukaan on siis lyhyesti ilmaistuna *kiellettyä tutkia tai rangaista henkilöä kahdesti samassa asiassa saman valtion kansallisessa oikeusmenettelyssä*. Olennaista on siis kiinnittää huomiota paitsi siihen, ettei rangaista kahdesti samassa asiassa, niin myös siihen ettei samassa asiassa (riippumatta siitä onko asiassa annettu vapauttava vai tuomitseva päätös) myöskään tutkita kahden kertaan<sup>79</sup>. Näin ollen voidaankin ehkä pitää *ne bis in idem*istä yleisesti suomennettua versiota ”kaksoisrangaistavuuden kielto” hieman suppeana, koska siitä ei suoranaisesti ilmene että myös samassa asiassa uudelleen tutkiminen on EIS:n nojalla kielletty.

---

<sup>76</sup> KHO:2014:95 viitattiin Nilsson vs. Ruotsi -tapaukseen (jossa ajokielto oli määrätty hallinnollisessa menettelyssä törkeän rattijuopumuksen ja ajokorttita ajon perusteella kyseisiä tekoja koskevan rikostuomion lainvoimaiseksi tulon jälkeen), sekä R.T. vs. Sveitsi -tapaukseen (jossa ajokielto oli määrätty hallinnollisessa menettelyssä rattijuopumuksen perusteella).

<sup>77</sup> Vähätalo 2012: 74.

<sup>78</sup> Melander 2012: 187–188.

<sup>79</sup> Helenius 2010: 766-767.

Ne bis in idem -periaatetta tulkittaessa tarkastellaan siis aina lähtökohtaisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklaa, jonka mukaan:

*”1. Ketään ei saa saman valtion tuomiovallan nojalla tutkia uudelleen tai rangaista oikeudenkäynnissä rikoksesta, josta hänet on jo lopullisesti vapautettu tai tuomittu syylliseksi kyseisen valtion lakien ja oikeudenkäyntimenettelyn mukaisesti.*

*2. Edellisen kappaleen määräykset eivät estä ottamasta juttua uudelleen tutkittavaksi asianomaisen valtion lakien ja oikeudenkäyntimenettelyn mukaisesti, jos on näyttöä uusista tai vasta esiin tulleista tosiseikoista tai jos aiemmassa prosessissa on tapahtunut sellainen perustavaa laatua oleva virhe, joka voisi vaikuttaa lopputulokseen.*

*3. Tästä artiklasta ei saa poiketa yleissopimuksen 15 artiklan perusteella.”<sup>80</sup>*

Ne bis in idem -periaate on rajattu kyseisessä Euroopan ihmisoikeussopimuksen pykälässä koskemaan nimenomaan kansallista tasoa, eli henkilöä ei saa saattaa uuden rikosprosessin kohteeksi sellaisessa valtiossa, jossa hänelle on jo annettu lopullinen tuomio (tai vaihtoehtoisesti hänet on päätetty jättää tuomitsematta) kyseisessä rikoksessa<sup>81</sup>. Mielenkiintoista kyllä, sen sijaan Euroopan perusoikeuskirjassa sama määräys sisältyy sen 50 artiklaan ilman vaatimusta saman valtion alaisesta tuomiovallasta, ja sen osalta määrätäänkin ilman olettamaa kansallisesta oikeudenkäynnistä<sup>82</sup>:

*”Ketään ei saa panna syytteeseen tai rangaista rikoksesta, josta hänet on jo unionissa lopullisesti vapautettu tai tuomittu syylliseksi lain mukaisesti.”<sup>83</sup>*

Tässä tutkimuksessa keskityn kuitenkin nimenomaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen määrittämään kaksoisrangaistavuuden kieltoon, eli rajaamaan myös tutkimuksessani käsittelemäni oikeustapaukset koskemaan nimenomaan saman valtion sisällä tutkittuja tai tuomittuja oikeusmenettelyitä. Sinällään kaksoisrangaistavuuden kiellon tutkiminen Euroopan perusoikeuskirjan 50 artiklan perusteella voisi yhtä lailla tarjota mielenkiintoisen näkökannan ne bis in idemin tulkintaan, sillä sen tehtävänä on nimenomaan määrittää EU:n

<sup>80</sup> Käännetty vapaasti englanninkielisestä versiosta: ”No one shall be liable to be tried or punished again in criminal proceedings under the jurisdiction of the same State for an offence for which he has already been finally acquitted or convicted in accordance with the law and penal procedure of that State.”

<sup>81</sup> Pellonpää, Gullans, Pölönen & Tapanila 2012: 916.

<sup>82</sup> Vähätalo 2012: 74.

<sup>83</sup> EU:n perusoikeuskirja 50 artikla, saatavilla 16.2.2015 osoitteessa <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:FI:PDF>.

alueella kansalaisten perusoikeuksia<sup>84</sup>. Tämän näkökulman jätän kuitenkin jonkun toisen tutkimuksen pohdittavaksi.

Ne bis in idem -kieltoa tulkittaessa on olennaista kiinnittää huomiota siihen, onko kummassakin prosessissa kyse nimenomaan rikoksesta ja rikossyytteestä<sup>85</sup>. Jos näin on, näiden prosessien voidaan yleensä katsoa yhdessä käynnissä ollessaan rikkovan ne bis in idem -kieltoa. Kuten aiemmin mainitsin, ne bis in idemiä tulkittaessa huomioitavaa on myös se, että kiellettyä ei ole ainoastaan samasta rikoksesta kahteen kertaan *tuomitsemisen*. Myöskin saman, jo kertaalleen lopullisesti tuomitun tai tuomitsematta jätetyn, rikoksen uudelleen *tutkiminen* on Euroopan ihmisoikeussopimuksen nojalla kielletty saman valtion lakien ja oikeudenkäyntimenettelyn sisällä<sup>86</sup>. Tällä varmistetaan se, että jo kertaalleen syytettynä ollut henkilö ei voi joutua uudelleen käsittelyyn samassa asiassa, riippumatta siitä onko hänet edellisen käsittelyn lopputuloksena tuomittu vai vapautettu kyseisessä tapauksessa.

Oikeusprosessien keskinäisellä järjestyksellä ei ole sinällään ne bis in idem -kiellon tulkitsemisen suhteen suurta merkitystä, vaan olennaista on tarkastella nimenomaan sitä, ettei kaksi päätöstä voi saada lopullista lainvoimaa samassa asiassa saman valtion kansallisessa oikeusmenettelyssä<sup>87</sup>. Lainvoimaiseksi katsotaan sellainen päätös, johon ei voida enää hakea lakisääteistä oikaisua tai johon ei ole enää käytettävissä käypää muutoksenhakukeinoa tai mikäli päätöksessä on olemassa lakiin perustuva valituskielto<sup>88</sup>. Esimerkiksi vero-oikeuden alalla ne bis in idem -kiellon on katsottu koskevan samaan *tekijään ja tekoön* osoittavaa veronkorotusta, syytettä tai rangaistusta siinä tapauksessa mikäli korotusta koskeva päätös on ollut lopullinen ennen kuin rikossyyte on nostettu. Ne bis in idem -kiellon ei siis voida katsoa antavan suojaa sellaisessa tapauksessa, mikäli menettelyt ovat vireillä *rinnakkaisina*. Olennaisinta kaksoisrangaistavuuden kieltoa tarkastellessa

---

<sup>84</sup> Pellonpää, Gullans, Pölönen & Tapanila 2012: 89.

<sup>85</sup> Pellonpää & Gullans 2011: 415.

<sup>86</sup> Helenius 2010: 772.

<sup>87</sup> Pellonpää & Gullans 2011: 415.

<sup>88</sup> Kulla 2012: 130–131.

onkin pohtia sitä, ovatko molemmat sanktiot rinnastettavissa rikosoikeudellisiin rangaistuksiin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan tarkoittamassa merkityksessä (kyseinen artikla määrittää oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin).<sup>89</sup>

Terminä *ne bis in idem* koostuu kahdesta olennaisesta momentista, joita on molempia syytä osaltaan tarkastella tulkittaessa onko kaksoisrangaistavuuden kieltoa loukattu kyseisessä tapauksessa. Ensimmäinen tarkasteltava momentti on ”bis” jonka osalta on olennaista tarkastella, onko ensimmäisessä ratkaisussa ollut olemassa ”estävä vaikutus”, ja onko päätös ollut lopullinen. ”Idem” -momentilla puolestaan tarkoitetaan kirjaimellisesti ”samaa asiaa”<sup>90</sup>, ja sen avulla määritellään asian aineelliset rajat; onko kyseessä lopulta identtisesti sama asia vai ei? Jos kyseessä voidaan nähdä olevan identtisesti sama asia, on todennäköistä että *ne bis in idem* -periaatetta on rikottu. Mikäli taas käsiteltävien asioiden voidaan nähdä olla keskenään selkeästi erilaiset, toimitaan EIS:n mukaan kuten pitääkin. *Ne bis in idem* -periaatteen katsotaan siis tulevan voimaan siinä vaiheessa kun ensimmäinen ratkaisu on tuomittu lopullisesti, mutta vasta kun henkilöä on alettu uudelleen tutkia samassa asiassa, voidaan periaatteen katsoa tulleen rikotuksi.<sup>91</sup>

Olennaista *ne bis in idem*ä tulkittaessa on myös kiinnittää huomiota niin sanottuun lopullisuusvaatimukseen, eli siihen, että vasta lopulliseksi tulleella ensimmäisellä tuomiolla on estävä vaikutus muihin myöhempiin prosesseihin samassa asiassa. Lopullisuutta on arvioitava ennen kaikkea niin sanottuun *res judicata* (negatiivinen oikeusvaikutus) -kriteeriin nojaten. *Res judicata*lla tarkoitetaan, että tuomio on lopullinen kun sitä vastaan ei ole käytettävissä mitään tavanomaista muutoksenhakekeinoa kansallisessa oikeudessa, tai mikäli kaikki muutoksenhakekeinot on käytetty (molempien osapuolien osalta) loppuun tai muutoksenhaun määräaika on ehinyt umpeutua<sup>92</sup>. *Res judicata*n ja *ne bis in idem*in välisestä suhteesta kerron enemmän luvussa 4.4.

---

<sup>89</sup> Kulla 2012: 40.

<sup>90</sup> Melander 2012: 188.

<sup>91</sup> Helenius 2010: 767.

<sup>92</sup> Vähätalo 2012: 75.

Saman tapauksen tutkiminen ja kahteen kertaan tuomitseminen on siis kiellettyä nimenomaan *samoin perustein tulkittuna*. Sen sijaan uusien myöhemmin esiin tulleiden tosiseikkojen valossa jutun uudelleen ottaminen tutkintaan ja myöhemmin myös uudelleen tuomitseminen tai tuomitsematta jättäminen voi olla mahdollista loukkaamatta Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklaa. Myöskin mikäli aiemmassa prosessissa voidaan todeta tapahtuneen sellainen vakava virhe joka voisi vaikuttaa lopputulokseen, voidaan kaksoisrangaistavuuden kiellosta poiketa hyväksyttävästä syystä<sup>93</sup>. Näistä poikkeavista seikoista määrää Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan 2 kohta:

*Edellisen kappaleen määräykset eivät estä ottamasta juttua uudelleen tutkittavaksi asianomaisen valtion lakien ja oikeudenkäyntimenettelyn mukaisesti, jos on näyttöä uusista tai vasta esiin tulleista tosiseikoista tai jos aiemmassa prosessissa on tapahtunut sellainen perustavaa laatua oleva virhe, joka voisi vaikuttaa lopputulokseen.*

Ne bis in idem -periaate koskee (Euroopan ihmisoikeussopimuksen perusteella tulkittuna) niin ikään ainoastaan saman valtion sisällä käytyjä rikosprosesseja, eli sen perusteella ei voida estää tuomion antamista vaikka tuomio (tai vapautus) on jo annettu samasta asiasta toisessa valtiossa<sup>94</sup>. Tämä seikka tulee ajankohtaiseksi esimerkiksi tulkittaessa AKL 64 § 5 momenttia, jonka mukaan henkilö tulee tuomita ajokieltoon, mikäli hän on ulkomailla syyllistynyt liikennejuopumukseen moottorikäyttöistä ajoneuvoa kuljettaessaan. Näin ollen vaikka henkilö on todennäköisesti jo saanut vähintään sakkorangaistuksen maassa, jossa rikkomus on tapahtunut, hänet suomalaisen lainsäädännön mukaan tulee asettaa ajokieltoon. Tällainen esimerkitapaus siis jäisi ne bis in idem -kiellon ulkopuolelle sillä perusteella, että rangaistukset on asetettu henkilölle eri valtioissa.

#### 4.3 Ajankohtaisia kysymyksiä kaksoisrangaistavuuden kieltoon liittyen

Tässä vaiheessa tahdon ottaa esiin muutaman viime aikoina oikeustieteilijöiden piirissä puhuttaneen kysymyksen kaksoisrangaistavuuden kiellon aihealueelta. Etenkin vero-oikeuden teemoja pohdittaessa esiin on noussut kysymys siitä, milloin kyseessä oikeastaan

<sup>93</sup> Frände 2012: 753.

<sup>94</sup> Pellonpää, Gullans, Pölönen & Tapanila 2012: 923.



on luonteeltaan rikosoikeudellinen seuraamusmenettely ja milloin ei<sup>95</sup>. Tämän näkökannan selventäminen on erittäin tärkeää kaksoisrangaistavuuden kieltoa tulkittaessa, koska se oikeastaan lopulta määrittää sen, voiko samaa asiaa käsitellä (tutkia sekä tuomita tai jättää tuomitsematta) kahdesti vai ei. Mikäli kyseessä voidaan katsoa olevan rikosoikeudellinen menettely, se Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan tulkittuna siis estää toisen vastaavanlaisen vireille tulemisen samassa asiassa. Seuraamusmenettelyä (normia) arvioidaan yleisesti niin sanottujen Engel-kriteerien avulla, joita avaan enemmän omassa luvussaan (4.4). Engel-kriteereillä arvioitaessa pohditaan ennen kaikkea normin luonnehdintaa kansallisen oikeuden mukaan, verrataan sen todellista luonnetta eli teon laatua suhteessa seuraamuksen laatuun sekä arvioidaan seuraamuksen ankaruutta<sup>96</sup>.

Seuraamusmenettelyn luonteen lisäksi viimeaikaisessa ne bis in idem -keskustelussa on noussut puheenaiheeksi prosessien keskinäinen järjestys: onko kaksoisrangaistavuuden kiellon kannalta merkitystä sillä, ovatko prosessit vireillä rinnakkain vai peräkkäin jos kyseessä on kaksi erilajista, rikosoikeudellisena sanktiouhkana pidettävää prosessia? Perinteisestihän oletus on, että rinnakkain vireillä olevat prosessit eivät yhdessä riko kaksoisrangaistavuuden kieltoa, vaan prosessien järjestys tulee nimenomaan olla peräkkäinen ja ensimmäisen prosessin luonteeltaan lopullinen jotta voidaan katsoa kaksoisrangaistavuuden kiellon tulleen rikotuksi<sup>97</sup>. Olennaista tältä näkökannalta on siis pohtia soveltuuko kaksoisrangaistavuuden kiello, mikäli ensimmäinen prosessi tulee lopulliseksi vasta kun jälkimmäinen on saatettu vireille, eli ovatko ne ikään kuin rinnakkain käynnissä<sup>98</sup>.

Kuten aiemmin tässä kappaleessa mainitsin, lähtökohtaisesti on katsottu KKO:n ja KHO:n ennakkoratkaisujen perusteilla, että suomalaisessa oikeusmenettelyssä rinnakkain vireillä olevat prosessit eivät voi saada suojaa kaksoisrangaistavuuden kielloilta<sup>99</sup>. Muutamat hiljattaiset EIT:n oikeustapaukset sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen kaksois-

---

<sup>95</sup> Helenius 2010: 767.

<sup>96</sup> Koskinen 2011: 23–24.

<sup>97</sup> Ks. esim. Kulla 2012: 40.

<sup>98</sup> Vähätalo 2012: 79–80.

<sup>99</sup> Ks. esim. Kulla 2012: 40.

rangaistavuuden kieltoa koskevan kohdan sanamuodon tulkitseminen ovat kuitenkin saaneet jotkut oikeustieteilijät pohtimaan onko asia sittenkään näin<sup>100</sup>. Aihe onkin noussut merkittäväksi kynnyskysymykseksi kaksoisrangaistavuuden kiellon tulkitsemisessa, ja tulevaisuudessa se on omiaan myös muokkaamaan tulevia käsityksiä ne bis in idem -tulkinnasta. Pohdin tätä teemaa myöhemmissä luvuissa myös omassa tutkielmassani.

#### 4.4 Ne bis in idem ja lis pendens – kaksoisrangaistavuus ja vireilläolovaikutus

Vireilläolo- eli *lis pendens* -vaikutuksella tarkoitetaan sitä, ettei samaa asiaa saa ottaa käsiteltäväksi sen ollessa kohteena toisessa oikeudenkäynnissä<sup>101</sup>. *Lis pendens* -vaikutusta ei sinällään ole kirjattu Euroopan ihmisoikeussopimukseen kuten esimerkiksi ne bis in idem on, mutta EIT:n oikeuskäytännön kautta *lis pendens* on tullut ajankohtaiseksi myös suomalaisessa oikeuskäytännössä. *Lis pendens* ja ne bis in idem kieltävät molemmat siis hyvin pitkälti samaa asiaa, merkittävimpana erona kuitenkin se, että *lis pendens* estää jo asian vireillepanon yhtäaikaaisesti toisen käsittelyn kanssa kun taas ne bis in idemillä halutaan rajoittaa ainoastaan jo lainvoiman saaneen tapauksen uudelleenkäsitelyä ja tuomitsemista. *Lis pendens*iä ja ne bis in idemiä yhdistää muun muassa ”samuusvaatimus” eli se, että tosiasiallisesti sama teko ei kummankaan periaatteen kannalta ole toiseen kertaan tutkittavissa eikä tuomittavissa<sup>102</sup>. Ne bis idem ja *lis pendens*in välistä suhdetta pohdittaessa ehkä olennaisin kysymys onkin se, voidaanko peräkkäin vireillä olevien, samaan tosiasialliseen tapahtumaan liittyvien oikeudellisten prosessien, lisäksi katsoa myös rinnakkain vireillä olevien prosessien rikkovan ne bis in idem -kieltoa vastaan.

Läheinen ilmiö *lis pendens* -vaikutuksen kanssa on ne bis in idem -kiellon lisäksi niin sanottu negatiivinen oikeusvoima, *res judicata*. *Res judicata*lla tarkoitetaan sitä, että lainvoiman saanut tuomio on sitova tulevaisuuteen nähden. Toisin sanottuna lainvoimaisella tuomiolla ratkaistua asiaa ei siis voida saattaa uudelleen tutkittavaksi tuomioistuimeen<sup>103</sup>. *Res judicata* liittyy hyvin olennaisesti myös ne bis in idem -tulkintaan yleensä: vasta

<sup>100</sup> Aihetta on pohtinut mm. Tuukka-Tapani Vähätalo artikkelissaan ”Ne bis in idem –kielto ja rinnakkaisen vireilläolon merkitys EIS:n järjestelmässä” (2012), josta lisää seuraavassa alaluvussa.

<sup>101</sup> Immonen 2011: 256.

<sup>102</sup> Vähätalo 2012: 75.

<sup>103</sup> Lappalainen 2007: 627.

lopulliseksi tullut tuomio (eli *res judicata*) estää uuden tutkimisen ja tuomitsemisen samassa asiassa<sup>104</sup>. *Ne bis in idem* ja *lis pendens* välistä suhdetta on pohtinut hiljattain mm. Tuukka-Tapani Vähätalo artikkelissaan *Ne bis in idem -kielto ja rinnakkaisen vireilläolon merkitys EIS:n järjestelmässä*. Vähätalo pohtii artikkelissaan ennen kaikkea kaksoisrangaistavuuden kiellon ajallista ulottuvuutta, silloin kun on kyse kokonaan tai osittain rinnakkaisista menettelyistä, mikä lieneekin merkittävin tarkasteltava tosiseikka *ne bis in idem* ja *lis pendens* –vaikutuksen välillä.

#### 4.5 Engel-kriteerit ja tapaus Zolotukhin *ne bis in idem* määrittelijöinä

*Ne bis in idem* tulkintaa ovat viime aikoina ohjanneet erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tapaukset *Engel vs. Alankomaat*<sup>105</sup> sekä *Zolotukhin vs. Venäjä*<sup>106</sup>. Molemmat tapaukset ovat omalta osaltaan määrittäneet sitä, kuinka ja minkälaisessa tapauksessa *ne bis in idem*ä voidaan ylipäätään tulkita. Tapaus *Engel* määritteli ennen kaikkea tarkasteltavan oikeustapauksen rikosoikeudellista luonnetta, ja tapaus *Zolotukhin* puolestaan sitä, milloin voidaan katsoa että kyseessä on kahteen kertaan rangaistu, identtisesti sama asia. Tässä luvussa avaan hieman enemmän näiden oikeustapausten merkittävyyttä kaksoisrangaistavuuden kiellon tulkitsemisessa.

Varsin perinteiseksi ratkaisumalliksi *ne bis in idem* -ongelman sisältävissä tapauksissa ovat tapaus *Engelin* myötä vakiintuneet ns. engel-kriteerit, jotka tulisi siis ottaa huomioon kun arvioidaan tapauksen rikosoikeudellista luonnetta. Kyseiset kriteerit saivat nimensä EIT:n *Engel ym. v. Alankomaat* -tapauksesta vuodelta 1976, joka koski sotilaskurinpitomenettelyä. Vedottaessa *ne bis in idem* -periaatteen ja EIS:n 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan loukkaamiseen perusteena täytyy olla, että molemmat oikeusmenettelyt ovat luonteeltaan rikosoikeudellisia. Tällöin voidaan katsoa henkilön kärsineen samassa asiassa ”kahteen kertaan”.<sup>107</sup>

<sup>104</sup> Vähätalo 2012: 75.

<sup>105</sup> EIT tapaus *Engel ym. v. Alankomaat* (8.6.1976).

<sup>106</sup> EIT tapaus *Zolotukhin v. Venäjä* (10.2.2009).

<sup>107</sup> Kuusikko 2014: 140.

Engel-kriteereitä käytettäessä arvioitavana ovat ennen kaikkea:

- ”1) Teon luokittelu kansallisessa lainsäädännössä
- 2) Teon laatu ja luonne
- 3) Seuraamuksen luonne ja ankaruus<sup>108</sup>”

Kansalliseen lainsäädäntöön verraten Engel-kriteerejä on lähtökohtaisesti tulkittu niin, että mikäli rikkomuksen seuraamus on kansallisesti määritelty rikosoikeudelliseksi, se myös EIT:n näkökannalta pysyy luonteeltaan rikosoikeudellisena eikä tällöin ole tarvetta sen pohjalta tulkita eri tavoin rangaistus-käsitettäkään. Sen sijaan mikäli seuraamuksen on nähty kansallisella tasolla olevan muu kuin rikosoikeudellinen, voidaan kuitenkin tekoa koskevan säädöksen luonteen (onko säädetty tarkoituksenaan pelottaminen, rankaiseminen tai ennaltaehkäisy) tai seuraamuksen ankaruuden perusteella arvioida seuraamusta rikosoikeudellisena toimenpiteenä<sup>109</sup>. Seuraamuksen ankaruutta arvioitaessa tulee kiinnittää huomiota nimenomaan sen luonteeseen yleensä (millainen rangaistus on kyseessä tyypiltään, kestoaltaan jne.), eli ei niinkään siihen, millainen rangaistus tosiasiallisesti on kärsitty<sup>110</sup>.

Engel-kriteeristön ohella uudempaa tulkintaa *ne bis in idem* -periaatteen noudattamisesta tarjoaa vuonna 2009 EIT:n ratkaisema tapaus *Zolotukhin v. Venäjä*, jossa Engelin tapaan oli kyse sotilaskurinpitomenettelystä. Zolotukhinin tapaus linjasi ratkaisussaan tarkemmaksi tulkintaa siitä, milloin voidaan itse asiassa nähdä kyseessä olevan ”*idem*”, ”sama asia”. Zolotukhinin tapauksen myötä ensimmäistä kertaa ajankohtaiseksi tulleen linjauksen mukaisesti tapausta arvioitaessa on olennaista kiinnittää huomiota ainoastaan konkreettisesti siihen, mitä on todellisuudessa tapahtunut, eli onko sama teko tosiasiallisesti tapahtunut, tutkittu ja tuomittu kahdesti saman valtion oikeuskäytännössä. Aiemmin käytössä olleista abstraktien oikeustositseikkojen vertailutoimenpiteistä siis päätettiin tämän tapauksen myötä luopua.<sup>111</sup>

<sup>108</sup> Hirvelä & Heikkilä 2013: 191.

<sup>109</sup> Melander 2012: 187–188.

<sup>110</sup> Hirvelä & Heikkilä 2013: 197.

<sup>111</sup> Pellonpää & Gullans 2011: 413–414.

#### 4.6 Tapaus Nilsson vs Ruotsi – ajokielto ja ne bis in idem

Yksi merkittävimmin sekä ajokieltoa että ne bis in idem -periaatetta sivuava Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeustapaus on vuodelta 2005, tapaus Nilsson vs. Ruotsi<sup>112</sup>. Kyseisessä tapauksessa tuomittu Nilsson (tästä eteenpäin N) syyllistyi 17-vuotiaana marraskuussa 1998 rattijuopumukseen sekä ajokorttita ajoon. Saman vuoden joulukuussa hänelle kuitenkin myönnettiin ajokorttilupa. Kesäkuussa 1999 N tuomittiin marraskuisista rikkomuksistaan 50 tunniksi yhdyskuntapalveluun, ja tuomio sai lainvoiman. Elokuussa 1999 N:n ajolupa päätettiin peruuttaa 1 vuoden ja 6 kuukauden ajaksi lääninhallituksen toimesta. Tätä ennen N oli saanut mahdollisuuden antaa lausuntonsa asiassa, ja N itse oli vedonnut muun muassa siihen, ettei hän ollut syyllistynyt liikenne rikkomuksiin tapahtuneen jälkeen ja siihen, että hän harrastustoiminnassaan ehdottomasti tarvitsisi ajolupaansa. N:n valitus asiassa hylättiin lokakuussa 1999, ja päätös ajoluvan peruuttamisesta pysytettiin. Tämän johdosta N toi asiansa käsiteltäväksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen.

EIT päätyi tuomiossaan tarkastelemaan ensinnäkin sitä, voitiinko ajokortin peruuttamista (vrt. suomalainen ajokielto) pitää luonteeltaan rikosoikeudellisena nimenomaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 lisäpöytäkirjan 4 artiklan kannalta. Asiaa arvioitaessa sitä tarkasteltiin muun muassa Engel-kriteeristön osalta, sekä analysoitiin toimenpiteen prosessuaalista luonnetta suhteessa ne bis in idem -kieltoon. EIT kyseenalaisti tuomiossaan ajokortin poisottamisen tapahtuma-ajan; sen mielestä voitiin katsoa että noin 9 kuukautta varsinaisen teon jälkeen seurannutta toimenpidettä voitaisiin hyvin perustein esittää luonteeltaan enemmänkin rangaistuksenomaiseksi kuin ennaltaehkäiseväksi. Myös seuraamuksen ankaruutta, puolitoista vuotta kestävää ajokieltoa, EIT luonnehti tuomiossaan huomattavan ankaraksi. Kuitenkaan ajokortin peruuttamisen ei voitu lopulta katsoa merkitsevän uutta oikeudenkäyntiä samassa rikosoikeudellisessa asiassa. Vaikka seuraamukset tulivat voimaan eri menettelyissä, niiden katsottiin asiallisesti ja ajallisesti olevan niin läheisessä yhteydessä että ajokortin poisottamisen voitiin nähdä lähinnä olevan Ruotsin oikeuden mukainen seuraamus rikkomuksista, joihin N oli syyllistynyt.

---

<sup>112</sup> EIT tapaus *Nilsson vs. Ruotsi* (13.12.2005).

Nilssonin tapauksessa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 lisäpöytäkirjan 4 artiklan ei siis katsottu tulleen rikotuksi. Kuitenkin EIT nosti tuomiossaan esiin seikkoja, joiden perusteella ruotsalaisen ajoluvan peruuttamisen voitaisiin katsoa olevan luonteeltaan ankarin rangaistuksen omainen. Suomalainen ajokieltokäytäntö vastaa periaatteeltaan hyvin paljon ruotsalaista ajoluvan peruuttamista, jolloin voidaan mielestäni hyvin perustellusti katsoa, että kyseinen tapaus viitoittaa myös suomalaisen ajokiellon ja *ne bis in idem*-kiellon välistä suhdetta. Perusteluksi siihen, ettei *ne bis in idem*ä ole ajokieltoasioissa rikottu on tähän mennessä kansallisessa oikeudessamme siis riittänyt lähinnä se, kuinka ajokielto lopulta määritellään kansallisessa lainsäädännössä, eli on vedottu sen luonteen turvaamistoimenpiteenä<sup>113</sup>.

#### 4.7 *Ne bis in idem* EIT:n Suomea koskeneen oikeuskäytännön valossa

Kaksoisrangaistavuuden kieltoa on käsitelty jonkin verran viimeaikaisessa EIT:n Suomeen liittyvässä oikeuskäytännössä muuten kuin ajokieltoon liittyen. Kuten Dan Helenius artikkelissaan ”*Ne bis in idem* -kiellon rakenne ja ongelmakohdat viimeaikaisen oikeuskäytännön valossa” kirjoittaa, edellä käsittelemäni *ne bis in idem*in tulkinnan kannalta hyvin merkittävä tapaus *Zolotukhin vs. Venäjä*<sup>114</sup>, sekä suoraan suomalaiseen oikeuskäytäntöön kohdistuva tapaus *Ruotsalainen vs. Suomi*<sup>115</sup> (jota tulen käsittelemään jäljemmin), ovat saaneet niin lainsoveltajat, lainsäätäjän, oikeusavustajat kuin tutkijatkin varpailleen Suomessa<sup>116</sup>. Näiden ja muutaman muun merkittävimmän EIT:n tuomitseman kaksoisrangaistavuustapauksen perusteella myös suomalaisessa lainkäytössä on jouduttu pohtimaan enenevässä määrin hallinnollisen ja rikosprosessuaalisen käytännön toimimista (niin tutkimisen kuin tuomitsemisenkin kannalta) rinnakkain kansallisessa menettelyssämme. *Ne bis in idem*ä on käytetty Suomea vastaan muutamassa eri yhteydessä EIT:n antamin tapauksin, joita avaan hieman enemmän tässä alaluvussa.

<sup>113</sup> Ks. esim. KHO:2014:95.

<sup>114</sup> EIT tapaus *Zolotukhin vs. Venäjä* (10.2.2009). Ks. kappale 4.4.

<sup>115</sup> EIT tapaus *Ruotsalainen vs. Suomi* (16.6.2009).

<sup>116</sup> Helenius 2010: 764.

Suomen kannalta yhdeksi ongelmallisimmista kysymyksistä ovat osoittautuneet varsinkin ne bis in idemin asettamat rajoitukset suhteessa verotuksessa käytettyihin seuraamusjärjestelmiin, etenkin verolainsäädännössä säädettyyn ilmoitusvelvollisuuteen liittyen<sup>117</sup>. Esimerkiksi edellä mainitsemassani Ruotsalainen vs. Suomi -tapauksessa ristiriita syntyi, kun dieseliä kevyemmin verotettua polttoainetta autoonsa tankannutta Ruotsalaista (myöhemmin R) rankaistiin sakkorangaistuksen (720 markkaa) lisäksi myös takautuvasti perityllä huomattavan suurella polttoainemaksulla (90 000 markkaa). Perusteena polttoainemaksun takautuvalle perimiselle esitettiin väite siitä, että tapauksen aikaan voimassa olleella polttoainemaksulailla pyrittiin varmistamaan, etteivät valtion verotulot vähentyisi sen johdosta, että diesel-ajoneuvoissa käytettäisiin kevyemmin verotettua polttoainetta. Kevyemmin verotetun polttoaineen käyttäminen olisi sinällään ollut lain mukaankin mahdollista, mikäli R olisi tehnyt asiasta ennakoon ilmoituksen ja maksanut päiväkohtaisesti käyttämästään polttoaineesta polttoainemaksun.

Tekoa seurannutta maksua määrättäessä R:n väitettiin käyttäneen polttoainetta 20 päivän ajan, vaikka hän oli ilmoittanut toimineensa tällä tavoin ainoastaan tämän yhden kerran. Asiassa katsottiin näin ollen olleen kyseessä paitsi lievä petos, myös ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti, minkä johdosta maksamatta jäänyt polttoainemaksu päädyttiin perimään asianosaiselta kolminkertaisena. Perusteena tälle oli polttoainemaksun ennaltaehkäisevä luonne, sen siis oletettiin jatkossa motivoivan tuomittua tekemään ilmoituksen vastaavanlaisessa tapauksessa. R:lle tuomitun maksun tai myöskään maksun korotuksen ei katsota kansallisessa oikeuskäytännössämme olevan rikosoikeudellinen rangaistus. Maksun asettamisen edellytykset erosivat merkittävästi lievän petoksen tunnusmerkeistä, ja maksun korottamisella siis puolestaan pyrittiin edistämään sitä, että kevyemmin verotettua polttoainetta käyttävät tekisivät asiasta lainmukaisen ennakoilmoituksen. Tältä osin voidaan mielestäni jokseenkin verrata kyseistä perustelua ajokieltoasioissa kaksoisrangaistavuuden kieltoa tarkastellessa usein käytettyyn perusteluun siitä, että kyseessä on rikosoikeudellisen rangaistuksen sijaa ennaltaehkäisevä toimenpide<sup>118</sup>.

---

<sup>117</sup> Helenius 2010: 764.

<sup>118</sup> Ks. esim. tapaus KHO:2014:95.

Kohtuuttomuuteen ja kaksoisrangaistavuuden kieltoon vedoten R teki asiassa valituksen. Käytyään läpi kaikki mahdolliset kansalliset oikeustasot vaatimuksenaan kumota kansallisessa oikeudessa saamansa päätös, R päätyi valittamaan saamastaan tuomiosta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelle. EIT antoi asiassa päätöksensä 16.6.2009, ja sen näkemys mukaan tässä menettelyssä Suomi oli rikkonut Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklaa eli kaksoisrangaistavuuden kieltä kuten valittaja R esittikin. EIT perusteli päätöstään viittaamalla ns. Zolotukhin -tapauksessa<sup>119</sup> annettuun tuomioon, jonka mukaan 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan kieltä voitiin soveltaa sellaisessa tapauksessa, mikäli syytteet tai oikeudenkäynnit perustuivat samoihin (tai olennaisesti samoihin) tosiseikkoihin, jotka koskivat samaa henkilöä ja liittyivät toisiinsa erottamattomasti sekä ajan että tilan suhteen.

Tässä tapauksessa oli siis kyse prosessilajien rajat ylittävästä *ne bis in idem* -vaikutuksesta peräkkäisten menettelyjen välillä, eli R:ltä perityn polttoainemaksun katsottiin olevan luonteeltaan rangaistus (mitä se siis ei Suomen verolainsäädännön mukaan kuitenkaan lähtökohtaisesti ollut, vaan ennemminkin ennaltaehkäisevä toimenpide) ja näin ollen molempien seuraamustyyppien (sakkorangaistuksen ja polttoainemaksun) perustana oli ollut Zolotukhin -tapauksen asettamien kriteerien mukaisesti sama teko samassa asiassa<sup>120</sup>. EIT kiinnitti tuomiossaan huomiota etenkin siihen, että R:n saama polttoainemaksu oli summaltaan kohtuuton verrattuna siihen, mikä summa valtiolta oli jäänyt saamatta kun R ei ollut suorittanut asiassa laissa määrättyä ennakkoilmoitusta eikä suorittanut sen vaatimaa maksua. EIT:n mukaan maksun kolminkertaistamiselle ei olisi ollut perustetta ilman että se voitaisiin nähdä rikosoikeudellisena rangaistuksena. Näin ollen teot, joihin R asiassa syyllistyi (ennakkoilmoituksen tekeminen sekä itse ”väärän” polttoaineen käyttäminen) katsottiin rikoksiksi ja näin ollen myös niitä tuomitessa olisi tullut keskittyä ”idem” -momenttiin, eli asioiden keskinäiseen verrattavuuteen ja samanlaisuuteen.

---

<sup>119</sup> EIT tapaus *Zolotukhin vs. Venäjä* (10.2.2009).

<sup>120</sup> Vähätalo 2012: 79.



Tässä tapauksessa olemassa olevien tosiseikkojen perusteella EIT katsoi, että kummankin menettelyn (sakkorangaistuksen sekä polttoainemaksua ja sen korotettua ”hintaa” koske-  
neen hallintomenettelyn) kohteena olleet tosiseikat eivät eronneet toisistaan paljoltikaan,  
vaikka rangaistusmääräys edellyttikin tahallisuutta (R oli suorittanut ”väärän” polttoai-  
neen tankkauksen itse ja näin menetellessään oli selkeästi ollut tietoinen sen laittomuus-  
desta). Näin ollen tapauksen tosiseikkoja pidettiin olennaisesti samoina 7 lisäpöytäkirjan  
4 artiklan kannalta, eikä hallintomenettelyn myöskään voitu katsoa koskevan artiklan 2  
kohdan osoittamaa poikkeustapausta jonka mukaan uudet tosiseikat tai aiemmassa pro-  
sessissa tapahtunut virhe voisi olla omiaan uuteen tutkimiseen ja tuomitsemiseen samassa  
asiassakin<sup>121</sup>. Näin ollen EIT katsoi, että kyseisessä tapauksessa oli menetelty kaksois-  
rangaistavuuden kiellon vastaisesti. Mielenkiintoista kyllä, lopulta tapauksessa annettu  
päättös ei velvoittanut valtiota maksamaan R:lle kokonaisuudessaan hänen menettelyssä  
menettämänsä rahasummaa, vaan ainoastaan korvauksen aineettomasta vahingosta sekä  
oikeudenkäyntikuluista. Tämä perustui siihen, ettei valittaja ollut vaatinut korvausta saa-  
mastaan sakkorangaistuksesta eikä myöskään ollut näyttänyt maksaneensa saamaansa  
polttoainemaksua kolminkertaisena.

Tapaus Ruotsalainen selkeytti siis omalta osaltaan tulevaa suomalaista oikeuskäytäntöä  
ajatellen ajatusta siitä, milloin kyseessä voidaan katsoa olevan ”idem”, ”sama asia”. Huo-  
mattavaa kyseisen tapauksen tulkinnassa on nähdäkseni myös se, kuinka kotimaisessa  
lainkäytössä jatkossa suhtaudutaan vastaavanlaisiin tapauksiin. Kyseisessä tapauksessa  
mielestäni erittäin huomionarvoinen seikka on idem-momentin tarkentumisen lisäksi esi-  
merkiksi R:n kärsimien seuraamusten suhde keskenään; selkeästi rikosperustainen sak-  
korangaistus lienee kenelle tahansa pieni summa maksettavaksi verrattuna ennaltaehkäi-  
sevänä toimenpiteenä määrättyyn polttoainemaksuun. Ruotsalaisen tapauksessa ennalta-  
ehkäisevän toimenpiteen taloudellinen rasite oli noin 125-kertainen verrattuna asiassa  
määrättyyn sakkorangaistukseen. Samanlaiselle vastakkainasettelulle voidaan mielestäni  
katsoa olevan sijaa myös ajokieltoasioissa. Vaikka ajokielto ei suoranaisesti itsessään ole

---

<sup>121</sup> Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan kohta 2: ”Edellisen kappaleen määräyk-  
set eivät estä ottamasta juttua uudelleen tutkittavaksi asianomaisen valtion lakien ja oikeudenkäyntimenet-  
telyn mukaisesti, jos on näyttöä uusista tai vasta esiin tulleista tosiseikoista tai jos aiemmassa prosessissa  
on tapahtunut sellainen perustavaa laatua oleva virhe, joka voisi vaikuttaa lopputulokseen.”

toimitettava maksusuoritus, voi sen taloudellinen haitta koitua paljon saatua sakkorangaistusta suuremmaksi. Mikäli ajokieltoon tuomittu henkilö esimerkiksi liikennöi ammatikseen, voi kuukaudenkin ajokielto olla huomattava taloudellinen menetys. Taloudellisen menetyksen lisäksi ajokieltotapauksessa menetyksiä tulee helposti tietysti myös logistisella ja sosiaalisella elämäalueella.

Tapaus Ruotsalaisen jälkeen *ne bis in idem*in liittyviä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käsittelemiä tapauksia on ehditty tuomitsemaan muutama lisää, näistä suurin osa vero-oikeuteen liittyen. Näitä vero-oikeuteen liittyviä tapauksia en tässä tutkielmassani kuitenkaan avaa luettelointia enempää, koska ne noudattelivat linjaukseltaan melko samaa periaatetta kuin edellä kuvailemani tapaus Ruotsalainen. Vuonna 2014 EIT tuomitsi kaksi vero-oikeuteen liittyvää tapausta<sup>122</sup>. Vuonna 2015 se on puolestaan ehtinyt tuomitsemaan tähän mennessä jo neljä Suomeen liittyvää tapausta, joissa on väitetty rikotun kaksoisrangaistavuuden kieltoa<sup>123</sup>. Näistä neljästä 2015 aikana tuomituista tapauksista kolme liittyi vero-oikeuteen, ja yksi tapaus puolestaan tässäkin tutkielmassa käsittelemääni suomalaiseen ajokieltomenettelyyn ja kaksoisrangaistavuuden kieltoon. Käsittelen tätä juuri EIT:n tuomion saanutta tapausta *Boman vs Suomi* (10.2.2015) tarkemmin tutkielman luvussa 5.4.

---

<sup>122</sup> EIT tapaukset *Pirttimäki vs. Suomi* (20.5.2014) sekä *Glantz vs. Suomi* (20.5.2014).

<sup>123</sup> EIT tapaukset *Rinas vs. Suomi* (27.1.2015), *Österlund vs. Suomi* (10.2.2015), *Boman vs. Suomi* (17.2.2015) sekä *Kiiveri vs. Suomi* (10.2.2015).

## 5. AJOKIELTO – RANGAISTUS VAI TURVAAMISTOIMENPIDE?

### 5.1 Ajokielto rangaistuksena

Kuten aiemman aineiston perusteella voidaan päätellä, ajokiellon voidaan nähdä toisaalta osaltaan olevan ankaruutensa puolesta luonteeltaan turvaamistoimenpiteen sijaan selkeästi rangaistus. Huolimatta siitä, että ajokiellon tavoitteena on ehkäistä tulevia rikkomuksia, ajokieltoon tuomitulle sen seuraukset ovat todennäköisesti esimerkiksi pelkkää sakkorangaistusta tuntuvammat. Henkilön liikkumismahdollisuudet (ja sitä myötä esimerkiksi mahdollisuudet työskennellä, harrastaa, hoitaa päivittäistä asiointia ja sosiaalista elämää) kapenevat usein huomattavasti mikäli ajo-oikeutta ei ole. Niin ikään mikäli liikennöinti on merkittävänä osana henkilön ammattia, voi jopa taloudellinen tilanne kärsiä huomattavasti ajokiellon seurauksena. Lisäksi ajokielto voi vaikuttaa paitsi siihen määrätyn henkilön, niin myös tämän lähipiirin elämään (esim. huollettavien lasten tai liikuntarajoitteisten henkilöiden suhteen).

Ajokiellon pituutta määrittäessä onkin lähtökohtaisesti otettava huomioon se, kuinka ajokielto voi vaikuttaa esimerkiksi henkilön (tai hänen läheistensä) talouteen tai muihin elinolosuhteisiin<sup>124</sup>. Kuitenkaan siitä huolimatta nykyisen lainsäädännön perusteella esimerkiksi ammattikuljettajien rikkomusten seuraamusten valinnan ei voida katsoa perustuvan lukuisaan määrään vuosittaisia ajokilometrejä, vaan myös ammattikuljettajia on kohdeltava rikkomuksia tuomitessa tasapuolisesti muihin liikenteenkäyttäjiiin katsottuna<sup>125</sup>. Määräaikaisen ajokiellon sijasta on tietysti mahdollista myöntää myös ehdollinen ajokielto jolloin henkilö säilyttää ajo-oikeutensa, mikäli hän koetusaikansa aikana pysyy puhtaana liikennesrikkomuksista<sup>126</sup>. Ehdollinen ajokielto on kuitenkin mahdollinen vain siinä tapauksessa, mikäli ajokieltoon johtaneesta teosta ei ole ollut olennaista vaaraa muille liikenteenkäyttäjille ja mikäli ajo-oikeuden säilyttäminen on henkilölle toimeentulon tai liikkumisen puolesta välttämätön<sup>127</sup>.

---

<sup>124</sup> Tuori 2002: 137.

<sup>125</sup> HE 104/2004: 12.

<sup>126</sup> Lappi-Seppälä 2000: 429–430.

<sup>127</sup> Frände 2012: 321.

Kuinka rangaistus sitten määritellään suomalaisessa oikeuskäytännössä? Frände (2012) luettelee teoksessaan *Yleinen rikosoikeus* rangaistuksen tunnusmerkeiksi ainakin nämä neljä merkittävintä kriteeriä:

- ”1. rangaistavan oletetaan pitävän rangaistusta jonakin pahana, jota tulee välttää,*
- 2. rankaiseminen tapahtuu tietoisesti ja suunnitelmallisesti,*
- 3. rangaistusta käytävillä henkilöillä oletetaan olevan (juridinen) oikeus siihen, ja*
- 4. rangaistuksen ulkoisena syynä on voimassa olevaan oikeuteen kuuluvan normin rikkominen”<sup>128</sup>*

Yksinkertaisesti ajateltuna rangaistuksen voisi ajatella olevan automaattisesti moitittavaa tekoa (rikosta) seuraava tapahtuma, tai vaihtoehtoisesti kärsimys joka kohtaa sitä, joka on toimillaan rikkonut säädettyä lakia. Rangaistuksen katsotaan kuitenkin oikeudelliselta näkökannalta määriteltynä olevan luonteeltaan nimenomaan *virallinen* oikeudellinen seuraamus. Virallisen seuraamuksen lisäksi tekoa voi seurata joukko erilaisia epävirallisia seuraamuksia, kuten menetyksiä tai epämiellyttäviä tilanteita sosiaalisen elämän tai työelämän saralla. Näistä epävirallisista seuraamuksista ei kuitenkaan päätetä lakia ja virallisia muotoja noudattaen, mikä ei varsinaisesti tee niistä virallisesti rangaistuksia vaikka ne usein saattavatkin vaikuttaa rangaistun henkilön elämään itse rangaistusta voimakkaammin. Rangaistuksen luonne on lähtökohtaisesti moittiva, mikä merkitsee sitä, että kyseinen teko on voitu todeta vääräksi ja paheksuttavaksi, moitittavaksi. Rangaistus määrätään yhteiskunnallisen normin rikkomisesta johtavana seurauksena, mikä ei ota kantaa ainoastaan juuri kyseiseen tekoon vaan osaltaan myös vahvistaa kyseistä normia ja siihen liittyvää kieltoa (eli edistää myös tulevaa oikeuskäytäntöä vastaavanlaisissa tapauksissa).

129

Fränden määrittämiin rikoksen tunnusmerkkeihin verraten ajokiellon voitaisiin mielestäni hyvinkin katsoa olevan luonteeltaan rangaistus, kun verrataan ajokiellon piirteitä Fränden luettelemiin kriteereihin. Fränden ensimmäinen kriteeri siitä, että rangaistuksena

---

<sup>128</sup> Frände 2012: 2.

<sup>129</sup> Lappi-Seppälä 2000: 1-2.

pidetyn sanktion katsotaan olevan jokin paha, jota tulee välttää, täyttyy varmasti henkilön kuin henkilön kohdalla. Ajokielto hankaloittaa elämää huomattavasti, ja näin ollen on epäilemättä sellainen paha, jota kuka tahansa tahtoo välttää. Ajokiellosta rankaiseminen tapahtuu niin ikään tietoisesti ja suunnitelmallisesti; siitä määrätään laissa, ja se on menettelyltään hallinnollinen toimenpide niin poliisiviranomaisessa kuin tuomioistuimessaakin. Niin ikään näillä perusteilla rangaistusta käyttävillä henkilöillä katsotaan olevan juridinen oikeus siihen; laissa määrätään poliisiviranomaisella ja tuomioistuimella olevan oikeus määrätä tiettyihin liikenne rikkomuksiin syyllistynyt henkilö ajokieltoon. Myös neljäs Fränden kriteeri, rangaistuksen perustuminen voimassa olevaan oikeuteen perustuvan normin rikkomiseen, täyttyy ajokiellon kohdalla selkeästi. Ajokielto on seuraamus tietyistä ajokorttilaissa määrätyistä liikenne rikkomuksista, joiden voidaan perustellusti katsoa olevan voimassa olevaan oikeuteen perustuvia normeja. Näin ollen ainakin Fränden kriteerien mukaan voitaisiin mielestäni perustellusti katsoa, että ajokielto on ainakin luonteeltaan rikosoikeudellinen rangaistus.

## 5.2 Ajokielto turvaamistoimenpiteenä

Hallinnolliset turvaamistoimenpiteet on tyypillisesti suomalaisessa rikosoikeusopissa eritelty omaksi seuraamustyyppikseen rangaistusten rinnalla. Ratkaisevin ero rangaistuksen ja turvaamistoimenpiteen välillä on seuraamuksen tarkoitus: rangaistuksesta eroavana turvaamistoimenpiteen ensisijainen tarkoitus on suojata niin yhteiskuntaa kuin itse teki-jääkin uusilta rikoksilta. Ajokieltoa on perinteisen suomalaisen tulkinnan mukaan pidetty luonteeltaan turvaamistoimenpiteenä, johon olettamukseen ovat juontaneet juurensa myös tähänastiset oikeuden päätökset koskien ajokieltomenettelyä ja kaksoisrangaistavuuden kieltoa. Ajokiellon lisäksi turvaamistoimenpiteiksi voidaan katsoa esimerkiksi konfiskaatio, eläintenpitokielto tai metsästyskielto, jotka kaikki seuraavat oikeudenvas-taista tekoa.<sup>130</sup>

Ajokiellon luonteeseen turvaamistoimenpiteenä on otettu kantaa muun muassa hallituksen esityksessä 212/2010. Sen mukaan ajokiellon tehokkuus perustuu ainakin sen ennalta

---

<sup>130</sup> Frände 2012: 317.

estävään vaikutukseen sekä tunteeseen siitä, että mahdollinen kiinnijäämiskriisi on olemassa. Myös ajokiellon pituudella ja välittömällä täytäntöönpanomahdollisuudella (poliisin mahdollisuus määrätä väliaikainen ajokielto alkamaan välittömästi sellaisen rikkomuksen jälkeen, josta todennäköisesti seuraisi ehdoton ajokielto) nähtiin olevan vaikutusta ajokiellon tehokkuuteen. Kyseisen hallituksen esityksen mukaan ajokiellon tarkoituksena on pyrkiä estämään henkilöä osallistumasta moottoriliikenteeseen sellaisessa tapauksessa kun osallistumiseen vaadittavien edellytysten voidaan ajokorttilain nojalla nähdä puuttuvan. Tavoitteena on siis ennaltaehkäistä henkilöä uudelleen syyllistymästä liikenne rikkomuksiin, ja näin ollen taata niin henkilön itsensä kuin muidenkin liikenteenkäyttäjien turvallisuus.<sup>131</sup>

Tapio Lappi-Seppälä (2000) määrittää teoksessaan *Rikosten seuraamukset* turvaamistoimenpiteiden tärkeimmäksi tehtäväksi estää tulevien rikosten tapahtuminen. Hän erottaa turvaamistoimenpiteen rangaistuksesta sillä perusteella, etteivät turvaamistoimenpiteet edusta rangaistuksen tapaan yhteiskunnan paheksuntaa tehdyn rikoksen johdosta. Turvaamistoimenpiteiden käyttö ei Lappi-Seppälän mukaan myöskään ole sidottuna virallisiin oikeudenmukaisuus- ja suhteellisuusperiaatteisiin siinä määrin kuin rangaistus on.<sup>132</sup> Myös Dan Frände (2012) mainitsee teoksessaan *Yleinen rikosoikeus* turvaamistoimenpiteen eroavan merkittävimmin rangaistuksesta juuri tarkoitukseltaan. Frände rajaa turvaamistoimenpiteiden olevan ”seuraamuksia, jotka eivät ole rangaistuksia mutta jotka edellyttävät sitä, että on tehty rikos”. Hänen mukaansa turvaamistoimenpidettä ei voida tuomita muun tapahtuman kuin rikoksen seurauksena, ja seuraamus tulee tuomita ensisijaisesti käräjäoikeuden toimesta. Näiden kahden kriteerin tulee täytyä yhtäaikaaisesti jotta rikoksen seuraamus voidaan katsoa rangaistuksen sijaan turvaamistoimenpiteeksi.<sup>133</sup>

Sakari Melander on puolestaan punninnut artikkelissaan *Ajokielto seuraamuksena* ajokiellon luonnetta turvaamistoimenpiteenä ja toisaalta rikosoikeudellisena seuraamuksena. Hänen näkökantansa kallistuu vastakkaiselle puolelle kuin mitä suomalaisessa aiheen oikeuskäytännössä on tähän mennessä annettu ymmärtää, eli Melanderin mielestä ajokiel-

---

<sup>131</sup> HE 212/2010: 12.

<sup>132</sup> Lappi-Seppälä 2000: 6-7.

<sup>133</sup> Frände 2012: 317.

toa voitaisiin perustellusti tarkastella rikosoikeudellisena seuraamuksena ja tällöin pohdinnan alaiseksi tulisi ottaa myös ne bis in idem in asettamat rajoitukset ajokieltoa määrittäessä. Melander perustaa näkökantaansa nimenomaan Euroopan Ihmisoikeustuomioistuimen tähänastiseen oikeuskäytäntöön aiheesta, jota hänen mielestään tulisi jäljitellä tarkemmin myös Suomen kansallisessa ajokieltomenettelyssä.<sup>134</sup> Melanderin mainitsemia esimerkkitapauksia tällaiseen tulokseen päätyneistä EIT:n käsittelyistä ovat esimerkiksi tapaus Nilsson vs. Ruotsi jossa kyseessä oli nimenomaan ajokiellon ja ne bis in idem -kiellon välinen suhde (katso enemmän kyseisestä tapauksesta luvussa 4.5) sekä tapaus Escoubet vs. Belgia<sup>135</sup>, jossa ei sinänsä ollut kyse ne bis in idem -kiellosta vaan rikosoikeudellisen rangaistuksen määrittämisestä tapauksessa, jossa asianosaisen ajokortti oli peruutettu rattijuopumuksen myötä.

Escoubet'n tapauksessa valittaja väitti, että hänen oikeuttaan oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin oli rikottu nimenomaan sillä perusteella, että hänelle oli Belgian voimassaolevan oikeuden mukaan tehty päätös ajokortin peruuttamisesta, josta ei ollut mahdollisuutta valittaa tuomioistuimelle. Tuomiossaan EIT totesi ajokortin peruuttamisen luonteeltaan turvaamistoimenpiteeksi, mutta ei pitänyt toimenpiteen kotimaista luokittelua olennaisena asiaa ratkaistaessa, koska rikossyytteellä oli tässä tapauksessa autonominen merkitys. Ajokortin peruuttaminen nähtiin kuitenkin tässä tapauksessa ennaltaehkäisevänä toimenpiteenä nimenomaan siksi, että se ei edellyttänyt edes rikostutkintaa vaan oli luonteeltaan nimenomaan tulevaa vastaavanlaista käyttäytymistä ehkäisevä. Sinällään belgialainen ajokortin peruuttaminen siis eroaa jonkin verran suomalaisesta ajokieltomenettelystä; se on mahdollista toteuttaa välittömästi teon jälkeen ilman rikostutkintaa tai syylliseksi toteamista. Belgialaisessa menettelyssä ajokortin peruuttamisen aika vähennetään yleisesti lopullisesta ajokiellon määrästä, mikä nähtiin niin ikään puolustavana näkökulmana sille että kyseessä oli hallinnollinen toimenpide rikosoikeudellisen sanktion sijasta. Tämän lisäksi asianosaiselle koitui tapauksessa melko lyhytaikainen haitta, kun hän sai ajokorttinsa takaisin jo kuuden päivän kuluttua tapauksesta. EIT päätyikin tuomiossaan lopulta siihen, että Escoubet'n tapauksessa ei ollut loukattu Euroopan ihmisoikeussopimuksen asettamia vähimmäismääreitä.<sup>136</sup>

<sup>134</sup> Melander 2012: 189–191.

<sup>135</sup> EIT tapaus *Escoubet vs. Belgia* (28.10.1999).

<sup>136</sup> EIT tapaus *Escoubet vs. Belgia* (28.10.1999).

Toisaalta vaikka tähänastiset EIT:ssa käsitellyt ajokielto tapaukset ovat kaikki osaltaan kritisoineet ajokiellon rangaistuksenomaista luonnetta, ne kaikki ovat lopulta ratkaisussaan päätyneet siihen, ettei Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 lisäpöytäkirjan 4 artiklaa ole ajokieltopäätöstä annettaessa rikottu (ks. esim. *Nilsson vs Ruotsi*<sup>137</sup>). Tapaus Nilssonin ajokieltoon johtanut menettely ruotsalaisessa tuomioistuimessa on pitkälti verrattavissa prosessuaalisesti suomalaiseen oikeuskäytäntöön, joten mielestäni se on lähtökohdiltaan erittäin hyvä vertailukohde mietittäessä suomalaista ajokielto menettelyä ja ne bis in idem -kieltoa. Näin ollen voi mielestäni vahvoin perustein katsoa, että tämänhetkisen kansallisen ja etenkin EIT:n oikeuskäytännön perusteella ei voida osoittaa että ne bis in idem -kieltoa rikottaisiin myöskään suomalaisen ajokielto menettelyn myötä. Samaa linjaa tapaus Nilssonin kanssa noudattaa myös hiljattain tuomittu tapaus *Boman vs. Suomi*<sup>138</sup>, joka oli ensimmäinen laatuaan suomalaista ajokielto menettelyä koskeva EIT:n ratkaisema tapaus. Tätä tapausta käsittelen lisää luvussa 5.4.

### 5.3 Ajokielto ja ne bis in idem viimeaikaisessa suomalaisessa oikeuskäytännössä

Kuten johdannossa mainitsin, suomalaisesta oikeuskäytännöstä löytyy varsin hiljattain ainakin kaksi oikeustapausta, joissa on ollut tarkastelussa ajokielto ne bis in idem -kiellon kannalta tulkittuna. Molempiin tapauksiin on annettu korkeimmassa hallinto-oikeudessa ratkaisu 6.6.2014. Toinen (KHO:2014:95) tapauksista on tullut korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi Turun hallinto-oikeuden päätöksestä nro 13/0231/3 tehdyn valituksen perusteella, ja toinen (KHO:2014:96) puolestaan Rovaniemen hallinto-oikeuden päätöksestä nro 13/0484/1 tehdyn valituksen perusteella. Lähtökohta molemmissa tapauksissa on sama; onko rangaistusmenettelyssä syyllistytty Euroopan ihmisoikeussopimuksen seitsemännen lisäpöytäkirjan 4 § eli niin sanotun ne bis in idem -kiellon loukkaamiseen?

---

<sup>137</sup> EIT tapaus *Nilsson vs. Ruotsi* (13.12.2005).

<sup>138</sup> EIT tapaus *Boman vs. Suomi* (15.2.2015).



Taustaltaan molemmat tapaukset ovat hieman erilaiset. KHO:2014:95 tapauksessa ajokiello on langetettu toistuvien liikenneerikkomusten seurauksena, kun taas KHO:2014:96 käsitteli tapausta, jossa ajokiellon ohella henkilöltä on rattijuopumuksen ja liikenneturvallisuuden vaarantamisen seurauksena otettu pois myös henkilöauton ammattiajolupa (taksikortti). Molemmissa tapauksissa korkein hallinto-oikeus kuitenkin päätyi ratkaisusaan siihen, että tapauksissa ei voida nähdä syytetyille langetetun kahta rangaistusta samasta asiasta, eli *ne bis in idem* -kieltoa ei korkeimman hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan ollut kummassakaan oikeustapauksessa loukattu.

Korkeimman hallinto-oikeuden tapauksessa 2014:96 ratkaisu syntyi sillä perusteella, ettei henkilölle tuomittua ajokielloa ja taksinkuljettajan ajoluvan peruuttamista voitu asettaa samaan oikeudelliseen kategoriaan. Käräjäoikeuden määräämän ajokiellon katsottiin selkeästi olevan luonteeltaan rikosoikeudellinen rangaistus. Varsinais-Suomen poliisilaitoksen päätöksessä sen sijaan taksinkuljettajan ajoluvan peruuttamisesta perusteena oli oletamus siitä, että henkilö ei kyseessä olleiden rikkomustensa perusteella enää täyttänyt sellaisia vaatimuksia, jotka taksinkuljettajalta vaaditaan. Näin ollen näiden kahden prosessin ei voitu katsoa rinnastuvan toisiinsa siinä määrin, että henkilölle olisi vastoin *ne bis in idem* -kieltoa langetettu samasta asiasta kaksi lainvoimaista rangaistusta.

Kyseisessä tapauksessa 2014:96 käräjäoikeus oli tuominnut taksinkuljettajan ajoluvan omaavan henkilön liikenneturvallisuuden vaarantamisesta, huumausaineen käyttörikoksesta sekä rattijuopumuksesta sakkorangaistuksen lisäksi myös ajokieltoon. Tämän lisäksi poliisilaitos peruutti lain taksinkuljettajien ammattipätevyydestä 18§ perusteella henkilön taksiluvan määrääjäksi (toisin sanoen ajokiellon ajaksi). Taksiluvan peruuttaminen poliisilaitoksen toimesta ei voida katsoa olevan rikosoikeudellinen rangaistus, koska se perustui lain taksinkuljettajan ammattipätevyydestä 9§ 1 momenttiin, joka viittaa taksinkuljettajan henkilökohtaisiin ominaisuuksiin sekä syyllistymiseen rikosasiassa. Harvinaisissa tapauksissa taksinkuljettajan ajoluvan peruuttamista, arvioidaan nimenomaan sitä, täyttyvätkö henkilön henkilökohtaiset ominaisuudet taksinkuljettajan ammattipätevyyden täyttämiseksi, ja kyseisessä ajokielto tapauksessa niin ei katsottu tapahtuvan. Näin ollen tak-

sinkuljettajan ajoluvan peruuttamisen ei tässä kyseisessä tapauksessa voitu katsoa rikko-  
van Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 lisäpöytäkirjan 4 artiklaa, koska ajoluvan pe-  
ruuttamisen ei katsottu olevan erillinen rangaistus ajokieltorangaistuksen ohella.<sup>139</sup>

Korkeimman hallinto-oikeuden tapauksessa 2014:95 asia voitiin ratkaista sillä perus-  
teella, että toistuvista liikenneriikkomuksista seuranneen ajokiellon katsottiin olevan seu-  
raamuksellinen toimenpide. Kyseisessä tapauksessa henkilö oli kahden vuoden aikana  
syylistynyt neljään liikenneriikkomukseen, jonka ajokorttilain 65 § perusteella voitiin  
nähdä olevan riittävä peruste ajokieltoon asettamiselle. Vaikka henkilölle oli kaikista  
näistä rikkomuksista seurannut sakko- tai rikesakkorangaistus, ajokiellon katsottiin ole-  
van mahdollinen nimenomaan sillä perusteella, ettei kyseessä ollut uusi oikeudenkäynti  
samassa asiassa vaan itsenäinen seuraamusmenettely. Tämä todettiin siitä huolimatta,  
vaikka rangaistukset oli määrätty jo aiemmin eri menettelyissä.

Kyseisessä tapauksessa ammatikseen liikennöivä henkilö A oli kahden vuoden aikana  
syylistynyt neljään liikenneriikkomuksen tai liikenneriikoksen kriteerit täyttävään tekoon,  
joista kahdesta hänelle oli määrätty sakkorangaistus ja kahdesta rikesakkorangaistus. Po-  
liisilaitos oli määrännyt ajokorttilain 65§ 1 momentin perusteella henkilön rikkomustensa  
vuoksi määräaikaan ajokieltoon kahden kuukauden ajaksi. Vaikka henkilön teoista  
saamat sakkorangaistukset oli määrätty eri menettelyssä kuin ajokieltomenettely, ajo-  
kielto kuuluu Suomen oikeuden mukaisiin toistuvien liikenneriikkomusten seuraamuk-  
siin, eikä näin ollen voitu katsoa että ajokieltomenettely olisi ollut uusi käsittely samassa  
asiassa.. Henkilöä ei siis ollut ajokieltoa määrättäessä syytetty eikä rangaistu uudelleen  
sellaisesta rikoksesta, josta hänet olisi jo lainvoimaisesti aiemmin tuomittu. Asiassa ei siis  
katsottu rikotun Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 lisäpöytäkirjan 4 artiklaa. Henkilön  
aiemmin saamat sakko- ja rikesakkorangaistukset eivät osaltaan estäneet henkilön tuo-  
mitsemista ajokieltoon.<sup>140</sup>

Myös kyseisessä tapauksessa (KHO:2014:95) ajokiellon luonteen arvioimiseen käytettiin  
luvussa 3.2 esittelemiäni ns. Engel-kriteereitä, joiden perusteella voitiin osaltaan osoittaa,  
ettei ajokieltomenettelyssä ollut kyse rangaistuksesta. KHO katsoi päätöksessään, ettei

---

<sup>139</sup> KHO:2014:96.

<sup>140</sup> KHO:2014:95.

kriteeristön kohta 1 sovellu, koska kyseessä ei suomalaisen oikeuskäytännön mukaan ole rangaistus vaan turvaamistoimenpide. Kohdan 2 katsottiin puolestaan täyttyvän, sillä ajokiellon voitiin katsoa olevan tuomitulle luonteeltaan rikosoikeudellinen seuraamus. Kriteeristön kohdassa 3 arvioitavana olivat seuraamuksen todellinen luonne ja ankaraus, ja A:n kohdalla seuraamuksen voitiin nähdä olevan huomattavan ankara, koska ammattinsa puolesta A joutuu käyttämään moottorikulkuneuvoa päivittäin. Vaikka Engel-kriteerien näkökulmasta ajokielto voitiinkin katsoa rikosoikeudelliseksi seuraamukseksi, sen ei kuitenkaan nähty tässä tapauksessa rikkovan *ne bis in idem* -kieltoa. Perusteena tälle esitettiin nimenomaan aiempaa oikeuskäytäntöä samasta aihepiiristä, sekä sitä faktaa, että ajokielto kuuluu Suomen oikeuden mukaisiin toistuvien ylinopeuksien seuraamuksiin.

#### 5.4 Suomalainen ajokieltomenettely EIT:n ratkaistavana: tapaus *Boman vs. Suomi*

Tuoreimpana ajokieltoa ja kaksoisrangaistavuuden kieltoa käsittelevänä tapauksena otan tarkastelun alle Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käsittelemän tapauksen *Boman vs. Suomi*<sup>141</sup>, jonka päätös annettiin aivan tutkielmanprojektini loppumetreillä 17.2.2015. Kyseinen tapaus on tutkielmani kannalta erittäin kiinnostava etenkin siitä syystä, että se on laatuaan ensimmäinen suomalaiseen ajokieltomenettelyyn liittyvässä tapauksessa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen Suomelle antama päätös. Näin ollen voidaan mielestäni perustellusti päätellä, että tämä tapaus todennäköisesti tulee vaikuttamaan myös suomalaisten tuomioistuinten toimintaan tulevaisuudessa vastaavanlaisissa tapauksissa: tähän asti kun suomalaisen ajokieltomenettelyn ja kaksoisrangaistavuuden kiellon välinen arviointi on ollut lähinnä kansallisten ennakkoratkaisujen pohjalta arvioitavana ja näin ollen *ne bis in idem*in suhteen hieman ongelmallinen. Vaikka kaksoisrangaistavuuden kieltoa ja ajokieltomenettelyä onkin käsitelty EIT:ssä aiemmin muiden Euroopan ihmisoikeusopimuksen allekirjoittaneiden jäsenvaltioiden suhteen, eivät tapaukset ole tietysti olleet suoraa verrannollisia suomalaiseen ajokieltomenettelyyn koska ajokieltoainsäädäntö vaihtelee enemmän tai vähemmän jäsenvaltiosta riippuen.

---

<sup>141</sup> EIT tapaus *Boman vs. Suomi* (17.2.2015).

Tässä kohtaa on huomautettava, että vaikka tässä luvussa käsittelemässäni tapauksessa onkin EIT:n toimesta asetettu vastaajaksi Suomen valtio, niin itse asiassa kyseessä on itsehallinnollisessa Ahvenanmaan maakunnassa tapahtunut teko, ja myös asiassa valituksen tehnyt Alexander Boman (myöhemmin B) on ahvenanmaalainen. Ahvenanmaan ajokorttilainsäädäntö on kuitenkin sisällöllisesti niin samankaltainen Suomen ajokorttilainsäädännön kanssa mitä tulee ajokieltoasioihin, että kyseinen tapaus on mielestäni hyvin vertailukelpoinen tutkielmani aiheeseen nähden<sup>142</sup>. Lisäksi itsehallinnollisella Ahvenanmaalla on Suomen tapaan käytössä ajokieltoasioiden suhteen kolmiportainen menettely muutoksenhaussa käräjäoikeuden tai maakunnan hallituksen alaisen viranomaisen (käytännössä siis ajokieltomenettelyyn liittyen yleensä Ahvenanmaan poliisiviranomaisen), Ahvenanmaan hallinto-oikeuden sekä korkeimman hallinto-oikeuden välillä<sup>143</sup>.

B:n tapaus sain alun perin alkunsa hänen syyllistyttyään törkeään liikenneturvallisuuden vaarantamiseen sekä kulkuneuvon kuljettamiseen oikeudetta 5.2.2010. 26.3.2010 syyttäjä esitti B:lle määrättävän ajokiellon törkeään liikenneturvallisuuden vaarantamiseen perustuen. B sai asiassa lainvoimaisen tuomion 22.4.2010 Ahvenanmaan käräjäoikeuden toimesta, ja hänet määrättiin 75 päiväsakkoon (450€) ja lisäksi ajokieltoon 4.9.2010 saakka Ahvenanmaan ajokorttilain 44§ perusteella<sup>144</sup>. Nämä toimenpiteet on eritelty Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomiolauselmassa rikosoikeudellisiksi prosesseiksi. Hallinnolliseksi prosessiksi taas eriteltiin se, kun Ahvenanmaan poliisi sittemmin 28.5.2010 määräsi B:n uuteen ajokieltoon, jonka viimeinen voimassaolopäivämäärä oli 4.11.2010. Tämä toimenpide perustui B:n syyllistymään kulkuneuvon kuljettamiseen oikeudetta (eli käytännössä ajo-oikeudetta ajamiseen), joka Ahvenanmaan ajokorttilain 46§ perusteella edellytti ajokieltoon määräämistä<sup>145</sup>.

<sup>142</sup> Ahvenanmaan itsehallintolain 18§ 21 kohdassa määritellään Ahvenanmaan oma lainsäädäntövalta teitä ja kanavia, tieliikennettä, raideliikennettä, veneliikennettä sekä paikallisen meriliikenteen väyliä koskevissa asioissa, joiden alle myös ajokorttilainsäädäntö kuuluu.

<sup>143</sup> Ahvenanmaan hallintolainkäytöstä määrätään Ahvenanmaan itsehallintolain 25§:ssä.

<sup>144</sup> Ahvenanmaan ajokorttilain 44§ viittaa ajokiellon perusteisiin (ajokielto tulee määrätä mm. törkeän liikenneturvallisuuden vaarantamisen, rattijuopumuksen/törkeän rattijuopumuksen tai ajokiellon aikana tapahtuneen moottorikulkuneuvolla ajamisen perusteella) sekä sen keston. Pykälässä mainitaan mm. että ajokiellon kestoä harkittaessa tulee kiinnittää huomiota sekä rikkomuksen vakavuuteen, että siihen kuinka ajokielto mahdollisesti vaikuttaa siihen tuomitun elämään. Kyseisessä pykälässä määrätään myös ajokieltoon määrätyn velvollisuudesta luovuttaa ajokorttinsa poliisille.

<sup>145</sup> Ahvenanmaan ajokorttilain 46§ viittaa ajokortinhaltijan henkilökohtaisiin ominaisuuksiin ja niiden vaikutukseen ajokiellon suhteen. Ahvenanmaan poliisi viittasi ajokieltomääräyksessään 46§:n 1 c (törkeää liikenneturvallisuuden vaarantamista seuraava ajokielto) sekä 3 (ajokieillon keston maksimipituus on 6 kuukautta).

B haki asiassa muutosta Ahvenanmaan hallinto-oikeudelta 22.6.2010, perusteenaan väite siitä, että häntä olisi käräjäoikeuden sekä poliisiviranomaisen langettamien ajokieltojen myötä rangaistu kahdesti samassa asiassa. Näin ollen asiassa olisi B:n näkemyksen mukaan rikottu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 lisäpöytäkirjan 4 artiklaa eli kieltoa tutkia tai rangaista kahdesti samassa asiassa. B perusteli valitustaan ennen kaikkea sillä, että molemmat hänen asiassa saamansa tuomiot pohjautuivat itse asiassa ”samaan tekoon”, eli siihen että hän oli ajanut autolla 5.2.2010.

Hallinto-oikeus hylkäsi B:n valituksen 20.7.2010 ja perusteli päätöstään sillä, että käräjäoikeuden määräämä ajokielto oli pohjautunut törkeään liikenneturvallisuuden vaarantamiseen, kun taas poliisiviranomaisen määräämä ajokielto pohjautui kulkuneuvon kulkettamiseen oikeudetta. Perusteena oli toisin sanoen se, että B:n asiassa saamat sanktiot eivät liittyneet keskenään identtisesti samaan tosiasialliseen tapahtumaan, eikä idem -momentti näin ollen täytynyt asiassa. Kaksoisrangaistavuuden kieltoa ei näin ollut hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan loukattu. 12.8.2010 B haki asiassa muutosta vielä korkeimmasta hallinto-oikeudesta, jonka enemmistö jakoi Ahvenanmaan hallinto-oikeuden näkökannan asiassa ja näin ollen piti päätöksen samana.

Korkeimman hallinto-oikeuden tuomioon jätti lopulta eriävän mielipiteen ainoastaan yksi tuomariston jäsen. Eriävän mielipiteensä jättänyt tuomari olisi kumonnut päätöksen sillä perusteella, että ajokielto voitaisiin katsoa luonteeltaan rikosoikeudelliseksi rangaistukseksi ja näin ollen se olisi, kuten asianosainen väitti, kahdessa eri prosessissa määrättyä kaksinkertainen rangaistus samassa asiassa. Eriävän mielipiteen jättänyt tuomari viittasi näkemyksessään ennen kaikkea tapaukseen Zolotukhin vs. Venäjä, ja siihen että sen perusteella tuomioistuimessa jo lainvoimaiseksi tulleen ajokieltopäätöksen jälkeen poliisiviranomaisen toimesta määrätty ajokielto olisi EIS:n 7 lisäpöytäkirjan 4 artiklan vastainen menettely koska molemmat menettelyt olivat pohjautuneet samaan tosiasialliseen tekoon<sup>146</sup>. Korkein hallinto-oikeus on ajokieltomenettelyyn liittyvässä tuomiossaan

---

<sup>146</sup> Zolotukhin vs. Venäjä, päätös annettu 10.2.2009.

KHO:2009:60 pitänyt suomalaista ajokieltoimenettelyä niin ennaltaehkäisevänä turvaamistoimenpiteenä kuin rangaistusluontoisena sanktionakin, joten sinällään eriävän mieliteenssä esittäneen tuomarin näkemykselle on suomalaisessa lainkäytössä taustansa<sup>147</sup>.

Kotimaiset muutoksenhakukeinot käytettyään B päätyi valittamaan asiassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen. EIT antoi päätöksensä asiassa 17.2.2015. EIT eritteli tuomiossaan kolme pääasiallista seikkaa, joita se oli päätöksenteossaan punninnut. Näistä ensimmäinen seikka oli se, voitiinko B:lle asiassa annetut tuomiot (käräjäoikeuden ja poliisiviranomaisen) katsoa luonteeltaan rikosoikeudellisiksi. Tuomaristo viittasi tämän seikan suhteen ns. engel-kriteereihin<sup>148</sup>, joiden perusteella tyyppillisestikin arvioidaan asian rikosoikeudellista luonnetta. Tuomaristo näki B:n tapauksessa, että molemmat B:lle määrätty ajokiellot olivat luonteeltaan rikosoikeudellisia sanktioita. Toisena seikkana tuomaristo pohti, oliko sanktioihin johtanut teko sama, ”idem”. Tässäkin tapauksessa vertailtavana oli tapaus Zolotukhin<sup>149</sup>, joka on myöhemmässä EIT:n ratkaisutoiminnassa linjannut sitä, onko kahteen kertaan tuomittu teko sama vai ei. B:n tapauksessa tuomaristo katsoi, että molemmat asiassa annetut päätökset (käräjäoikeuden ajokieltoituomio törkeästä liikenneturvallisuuden vaarantamisesta sekä poliisiviranomaisen määräys vielä käräjäoikeuden määräämää ajokieltoa pidempään ajokieltoon kulkuneuvon kuljettamisesta oikeudetta) perustuivat samaan tosiseikkaan, eli siihen että B oli tuolloin ajanut autolla.

Kolmantena, ja tässä tapauksessa ratkaisevana seikkana, tuomaristo pohti päätöksessään sitä, oliko tapauksessa kyseessä kaksi erillistä käsittelyä samassa asiassa. EIS:n 7 lisäpöytäkirjan 4 artiklassa kielletään nimenomaisesti paitsi rankaisemasta niin myös tutkimasta kahteen kertaan samassa asiassa. B:n tapauksessahan asiassa toteutuneet prosessit tapahtuivat eri hallintoelimissä (käräjäoikeus sekä poliisiviranomainen). Tuomaristo viittasi asiassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen aikaisempaan ennakkoratkaisukäytäntöön vastaavanlaisissa oikeustapauksissa, ja otti esille esimerkiksi tapauksen Nilsson vs.

---

<sup>147</sup> Kyseisessä tapauksessa KHO:2009:60 asianosaisen ei kuitenkaan lopulta voitu katsoa olevan syyllinen ajokieltoon johtaneeseen tekoon, joten lähtökohdat kaksoisrangaistavuuden kiellon rikkomisen arvioimiseen ovat hieman erilaiset keskenään.

<sup>148</sup> Ks. EIT tapaus *Engel vs. Alankomaat* (8.6.1976), josta lisää luvussa 4.5.

<sup>149</sup> EIT tapaus *Zolotukhin vs. Venäjä* (10.2.2009), josta lisää luvussa 4.5..

Ruotsi<sup>150</sup> jossa päädyttiin siihen lopputulokseen, että sinällään kahdessa eri hallintoelimestä toteutetut prosessit olivat ajaltaan ja substanssiltaan niin läheiset, ettei niiden voitu katsoa olevan kahta eri käsittelyä samassa asiassa. Tähän tosiseikkaan EIT perusteli päätöksensä myös B:n tapauksessa, ja päätyi lopulta ratkaisussaan siihen lopputulemaan, että kaksoisrangaistavuuden kieltoa vastaan ei ollut hänen tapauksessaan rikottu. EIT:n näkemyksen mukaan Ahvenanmaalaisessa ajokieltomenettelyssä poliisiviranomaisen määräämä ajokielto ja käräjäoikeuden rikosoikeudellinen ajokieltomenettely linkittyvät aika- ja asiayhteydeltään toisiinsa niin merkittävästi, ettei niiden voida katsoa olevan kaksi eri tutkintaa ja tuomiota samassa asiassa. Sinällään kahden eri viranomaisen asiassa tekemät hallintotoimenpiteet niputettiin siis tässä tapauksessa EIT:n toimesta yhden ja saman prosessin alle.

---

<sup>150</sup> EIT tapaus *Nilsson vs. Ruotsi* (13.12.2005), josta lisää kappaleessa 4.6.

## 6. JOHTOPÄÄTÖKSET

Tämänhetkinen näkemys ne bis in idemistä ja sen tulkitsemisesta on osoittautunut varsin kiperäksi ongelmaksi, eikä sen tulkitsemiseen tällä hetkellä löydykään ainoastaan yhtä oikeaksi todettua linjausta vaan useat oikeustieteilijät tuntuvat olevan ne bis in idemiin liittyen eri mieltä keskenään. Se mikä voidaan tällä hetkellä kaksoisrangaistavuuden kielon suhteen todeta, on että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen antamat ennakkoratkaisut muutamassa keskeisimmässä kaksoisrangaistavuustapauksessa ovat muokanneet osaltaan myös kansallisten tuomioistuinten näkemystä aiheesta. Esimerkiksi sotilaskurinpitomenettelyä koskenut tapaus Engel ja sitä seuranneet niin sanotut engel-kriteerit ovat tuoneet näkökulmaa siihen, milloin voidaan nähdä käynnissä olevan prosessin olevan luonteeltaan rikosoikeudellinen<sup>151</sup>. Tapaus Zolotukhin<sup>152</sup> puolestaan on linjannut sitä, milloin kyseessä voidaan nähdä olevan ”idem” eli sama asia<sup>153</sup>. Zolotukhinin tapaus johti myös kansallisten tuomioistuinmenettelyjen linjauksia siihen suuntaan, että aiemmin käytettyjen ns. abstraktien oikeustositseikkojen vertailutoimenpiteistä luovuttiin ja vastedes on keskitytty harkitsemaan ainoastaan sitä, onko tosiasiallisesti kyseessä identtisesti sama (mahdollisesti kahteen kertaan tutkittu sekä tuomittu tai tuomitsematta jätetty) asia. Näin on voitu nähdä tapahtuneen myös suomalaisessa oikeuskäytännössä.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen kaksoisrangaistavuuden kieltoa käsitelleet ennakkoratkaisut ovat kuitenkin paitsi linjanneet kansallisia tuomioistuimia ratkaisuisaan, myös herättäneet kysymyksiä kansallisen oikeusprosessin toimimisesta kaksoisrangaistavuuden kieltoon nähden. Aiemmin esittelemäni tapaus Ruotsalainen<sup>154</sup> on tästä varsin hyvä esimerkki: se paitsi linjasi Zolotukhin-tapauksen tapaan idem -momentin tulkintaa, niin myös herätti kysymyksen siitä voiko kansallisessa lainsäädännössä ennaltaehkäisevänä turvaamistoimenpiteenä pidetty sanktio olla kuitenkin perimmäiseltä luonteeltaan rikosoikeudellinen rangaistus. Ruotsalaisen tapauksessa kysymystä herätteli etenkin asianosaisen saaman polttoainemaksun (joka siis nähtiin Suomen oikeudessa ennaltaehkäi-

<sup>151</sup> EIT tapaus *Engel ym. vs. Alankomaat* (8.6.1976).

<sup>152</sup> EIT tapaus *Zolotukhin vs. Venäjä* (10.2.2009).

<sup>153</sup> Pellonpää & Gullans 2011: 413–414.

<sup>154</sup> EIT tapaus *Ruotsalainen vs. Suomi* (16.6.2009).



sevänä toimenpiteenä) valtavan suuri summa verrattuna valtion asiassa kärsimään vahinkoon. Lopulta Ruotsalaisen tapauksessa vastaajavaltio (Suomi) tuomittiinkin asiassa juuri tämän tosiseikan perusteella. Tässä kysymyksessä onkin mielestäni tulevaisuudessa vielä paljon tulkinnan ja tutkimisen varaa, johon tulevat oikeuskäytännöt *ne bis in idem*in suhteen antavat näkökulmaa.

Kaksi suhteellisen hiljattaista kotimaista ajokieltoimenettelyä ja *ne bis in idem* -periaatetta sivuavaa oikeustapausta (KHO:2014:95 ja KHO:2014:96) antavat puolestaan tällä hetkellä suomalaisessa oikeuskäytännössä jonkinlaista pohjaa kansalliseen näkökulmaan aiheesta. Molemmissa kyseisissä tapauksissa korkein hallinto-oikeus päätyi lopputulokseen, jossa *ne bis in idem* -periaatetta ei voitu nähdä tulleen rikotuksi. Tapauksessa KHO:2014:96 perusteena käytettiin aiemmin tutkimuksessani viittaamani Zolotukhin-tapauksen<sup>155</sup> linjaamaa *idem* -momentin tarkennusta: tapauksen suhteen ei voitu nähdä, että henkilön saamat rangaistukset olisivat kuuluneet samaan oikeudelliseen kategoriaan, eli kyseisessä tapauksessa saadut rangaistukset eivät tulleet identtisesti samoista tosiasiallisista teoista. KHO:2014:95 tapauksessa puolestaan viitattiin suoraan ajokiellon luonteeseen *seuraamuksellisena toimenpiteenä*, jolloin ei voitu nähdä että ajokielto olisi loukannut *ne bis in idem* -periaatetta.

Tähänastisen suomalaisen oikeuskäytännön perusteella näyttää siis mielestäni lähinnä siltä, että linjaus pysyy suhteellisen vahvasti sen kannalla, että ajokieltoimenettelyä pidetään (kuten laissa linjataan) ennaltaehkäisevänä turvaamistoimenpiteenä eikä se näin ollen ole omiaan loukkaamaan kaksoisrangaistavuuden kieltoa koska sitä ei pidetä kotimaissa lainkäytössä varsinaisesti rikosoikeudellisena rangaistuksena. Kuitenkin muutamat oikeustieteilijät ovat kyseenalaistaneet tätä näkökulmaa viime aikoina, mielestäni varsin perustellusti ottaen huomioon ajokiellon ankaran luonteen ja vaikuttavuuden asianosaisen ja tämän lähipiirin elämään<sup>156</sup>. Niin ikään esimerkiksi EIT:n hiljattainen linjaus tapauksessa *Boman vs. Suomi*<sup>157</sup> antoi ymmärtää että pelkkä perustelu siitä, että ajokielto on suomalaisessa lainkäytössä turvaamistoimenpide, ei kuitenkaan välttämättä olisi riittävä

<sup>155</sup> EIT tapaus *Zolotukhin v. Venäjä* (10.2.2009).

<sup>156</sup> Ks. esim. Melander 2012.

<sup>157</sup> EIT tapaus *Boman vs. Suomi* (15.2.2015).

peruste ne bis in idem in poissulkemiseksi. Bomanin tapauksessa EIT päätyi lopulta vaivauttamaan Suomen valittajan syytöksistä, mutta tämä näkökulma kansallisen sanktioluokittelun suhteen otettiin kuitenkin tuomiossa selkeästi esiin huomionarvoisena tosiasiaseikkana. Tämän tulisi mielestäni näin ollen olla pohdinnan alaisena myös tulevaisuuden kansallisten tuomioistuinten ratkaisemissa oikeustapauksissa.

Myös tähänastinen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö ajokielto menettelyn ja ne bis in idem suhteen (esimerkiksi Nilsson vs Ruotsi 13.12.2005) viittaa samankaltaiseen lopputulokseen. Kyseisessä tapauksessa kyseessä oli ruotsalaisen ajokorttiseuraamusmenettelyn mukainen ajokortin peruuttaminen, joka hallinnollisena menettelynä seurasi Nilssonin tekemästä liikenneriikkomuksesta seurannutta sakkorangastusta. EIT perusteli kyseisessä tapauksessa sakko- ja ajokielto tuomiot tuomiossaan yhteen ja samaan seuraamusmenettelyyn kuuluviksi. Vaikka seuraamukset tulivatkin voimaan eri menettelyissä, niiden katsottiin N:n tapauksessa olevan asiallisesti ja ajallisesti olevan niin läheisessä yhteydessä, että ajokortin poisottamisen nähtiin olevan Ruotsin oikeuden mukainen seuraamus rikkomuksista, joihin N oli syyllistynyt. Menettelyjen läheisyyden ansiosta niin sanottu ”bis” (”kahdesti”) -kriteeri ei siis tässä tapauksessa täyttynyt, mikä oli lopulta kynnyskysymys ratkaisua tehtäessä.

Kuten aiemmin mainitsi, vastaavanlaiseen lopputulokseen kuin Nilssonin tapauksessa EIT päätyi myös aivan hiljattain, Helmikuussa 2015, tuomitussa tapauksessa Boman vs. Suomi. Tämä kyseinen tapaus oli ensimmäinen laatuaan Suomelle ajokielto menettelyistä ja kaksoisrangaistavuuden kiellosta annettu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio, joten on mielestäni hyvin oletettavaa, että se tulee osaltaan muodostamaan myös kansallista linjausta asiassa tulevaisuudessa. Tapaus Bomanin suhteen EIT linjasi suomalaisen ajokielto menettelyn rikosoikeudelliseksi rangaistukseksi, mikä siis on vastaaviin kansallisen tason tuomioihin nähden päinvastainen näkemys. Niin ikään EIT linjasi asiassa ”idem” -momenttia, eli sitä, ovatko kahteen kertaan tutkitun ja tuomitun tapauksen pohjalla olevat tosiasialliset tapahtumat keskenään identtiset. EIT:n näkemyksen mukaan Bomanin tapauksessa molempia seuraamuksia edellytti identtisesti sama teko, eli käytännössä se, että asianosainen oli tiettyä ajankohtana käyttänyt moottorikäyttöistä ajoneu-

voa. Kuitenkin näistä seikoista huolimatta EIT:n lopullinen linjaus Bomaninkin tapauksessa oli se, että kaksoisrangaistavuuden kieltoa ei ollut asiassa rikottu. EIT perusteli tuomionsa tapaus Nilssonin tapaan sillä, että Bomanin asiassa saamat sanktiot (kahden eri tahon määräämät ajallisesti erilaiset ajokiellot) olivat ajallisesti ja asiayhteydellisesti niin lähellä toisiaan, että ne voitiin nähdä saman prosessin alaisina. Tämä on mielestäni varsin mielenkiintoinen näkemys ottaen huomioon sen, että Bomaninkin tapauksessa nämä kaksi ajokieltoa määrättiin kahden täysin toisistaan erillä olevan viranomaistahon toimesta.

Tutkimukseni perusteella päättelen siis, ettei suomalaisen ajokieltoimenettelyn voida katsoa rikkovan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklaa. Kansalliselta näkökannalta katsottuna väitän näin ennen kaikkea sillä perusteella, että ajokieltoimenettelyä on suomalaisessa oikeuskäytännössä pidetty luonteeltaan nimenomaan turvaamistoimenpiteenä, ei niinkään rikosoikeudellisena rangaistuksena. Tämä oletus perustuu niin säädettyyn lakiin kuin kansallisten tuomioistuinten ratkaisutoimintaan ajokieltoimenettelyn suhteen. Ankarasta ja usein elämää merkittävästi vaikkapa sakkorangaistusta enemmän hankaloittavasta luonteestaan huolimatta ajokiellon ensisijaisena tavoitteena on niin lain kuin suomalaisissa tuomioistuimissa esillä olleen oikeuskäytännön mukaan estää henkilön vastaavanlainen käyttäytyminen (moottori)liikenteessä tulevaisuudessa ja edistää tällä tavalla niin henkilön itsensä kuin muidenkin liikenteenkäyttäjien turvallisuutta liikenteessä. Turvaamistoimenpidettä ei niin ikään ole suomalaisten tuomioistuinten ratkaisujen perusteella voitu pitää rikosoikeudellisen rangaistuksen tapaan käsiteltävänä seuraamuksena, jolloin se ei myöskään sovellu luokituksestaan tuomittavaksi kaksoisrangaistavuuden kiellon perusteella.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön puolesta ennakkoratkaisumateriaalia on vielä toistaiseksi olemassa suhteellisen vähän suoraan suomalaiseen ajokieltoimenettelyyn liittyen, mutta nykyisillä näytöillä voidaan mielestäni senkin osalta päätyä samaan lopputulokseen kuin kansallisen ennakkoratkaisumateriaalin suhteen, eli siihen että suomalainen ajokieltoimenettely ei riko ne bis in idemiä. Mielenkiintoista kansalliseen oikeuskäytäntöön verrattuna asiassa on se, että EIT:n näkemyksen mukaan suomalainen ajokieltoimenettely kylläkin lähtökohtaisesti on luonteeltaan rikosoikeudellinen

rangaistus. Tätä perusteltiin EIT:n ennakkoratkaisussa<sup>158</sup> muun muassa sillä, että kyseisen seuraamus johtaa selkeästi rikosoikeudellista tekoa, joka ratkaistaan ensisijaisesti rikosoikeudellisessa menettelyssä. Kuitenkin EIT:n näkemyksen mukaan suomalainen ajokieltomenettely on prosesseiltaan (poliisin määräämä sakkorangaistus ja väliaikainen ajokieltä sekä tuomioistuimen määräämä määräaikainen tai ehdollinen ajokieltä) niin kiinteästi toinen toiseensa liittyvä, ettei sen yksittäisiä osia voida katsoa useammaksi tutkinaksi tai rangaistukseksi samassa asiassa. EIT on siis ratkaisutoiminnassaan niputtanut ajokieltomenettelyn eri hallintotoimenpiteet yhden isomman prosessin alaisiksi, eikä näin ollen katso että ajokieltomenettelyssä rikottaisiin kaksoisrangaistavuuden kieltä koska kyseessä ei ole kaksi erillistä prosessia.

Kuitenkin ajokieltomenettelyä on vielä käsitelty suhteellisen vähän sekä kansallisessa että kansainvälisessä oikeuskäytännössä kaksoisrangaistavuuden kannalta, joten se vaatii mielestäni ehdottomasti laajempaa ennakkoratkaisupohjaa EIT:n toimesta ennen kuin johtopäätöksiä voi vetää kovin tiukoin linjoin suuntaan tai toiseen. Niin ikään tiukempia johtopäätöksiä vetääkseen on mielestäni aiheellista odottaa, kuinka kansalliset tuomioistuimet suhtautuvat EIT:n Suomelle antamaan ratkaisuun ajokieltomenettelyn ja kaksoisrangaistavuuden kiellon suhteen<sup>159</sup>. Tähän asti kotimaisilla tuomioistuimilla on ollut käytettävissään vertailukohtana lähinnä EIT:n muille jäsenvaltioille osoittamia ennakkoratkaisuja, jotka ajokieltomenettelyprosessien kansallisten eroavaisuuksien vuoksi eivät kuitenkaan täydellisesti sovi suomalaisen ajokieltomenettelyn linjaamiseen.

Mielestäni ajokieltomenettelyn ja kaksoisrangaistavuuden kiellon välillä on olemassa muutama sellainen jännite, joissa on aineita tulla tutkituksi tarkemmin tulevaisuudessa. Näitä jännitteitä ovat muun muassa eri prosessilajien (ajokieltomenettely poliisiviranomaisen toimesta ja toisaalta tuomioistuimissa) väliset suhteet: onko kahden prosessin pitäminen rinnakkain käynnissä saman tosiasiallisen tapahtuman suhteen ne bis in idem vastaista vai ei? Lisäksi voitaisiin mielestäni perustellusti kyseenalaistaa EIT:n tapaan kansallisella tasolla enemmänkin myös suomalaisen ajokieltomenettelyn todellista luon-

---

<sup>158</sup> EIT tapaus *Boman vs. Suomi* (17.2.2015).

<sup>159</sup> EIT tapaus *Boman vs. Suomi* (17.2.2015).

netta. Kuten tässä tutkielmassa olen useaan otteeseen maininnut, ajokielto voi olla asianosaiselle ja hänen lähipiirilleenkin usein huomattavasti arkielämää, työskentelyä ja harrastustoimintaa hankaloittava sanktio ja näin ollen se vaikuttaa asianosaisen elämään usein sakkorangaistusta enemmän. Vero-oikeudessa on jonkin verran vedottu seuraamuksen kohtuullisuuteen tekoon nähden ja liian epäsuhtaiset seuraamukset on joissakin tapauksissa jopa katsottu rangaistuksen kaltaisiksi<sup>160</sup>. Tämäkin antaa mielestäni aihetta pohtia vastaavaa suhteellisuutta myös ajokieltomenettelyn ankaruuden sekä itse tosiasiallisen rikkomuksen välillä.

---

<sup>160</sup> Ks. esim. EIT tapaukset *Ruotsalainen vs. Suomi* (16.6.2009) sekä *Jussila vs. Suomi* (23.11.2006).

## LÄHDELUETTELO

Frände, Dan (2012). Yleinen rikosoikeus. Porvoo: Bookwell Oy.

Hautamäki, Veli-Pekka (2005). Hyvän hallinnon toteuttaminen. Helsinki: Edita Prima Oy.

Helenius, Dan (2010). Ne bis in idem -kiellon rakenne ja ongelmakohdat viimeaikaisen oikeuskäytännön valossa. Defensor Legis 6/2010: 764–777.

Hirvelä, Päivi & Satu Heikkilä (2013). Ihmisoikeudet – käsikirja EIT:n oikeuskäytäntöön. Porvoo: Bookwell Oy.

Husa, Jaakko (2004). Valtiosääntöoikeustiede 2000-luvun alussa – mihin tästä? Lakimies 6/2004: 1089–1096.

Immonen, Minna (2011). Veronkorotus ja rikosvastuun toteuttaminen. Helsinki Law Review 2011/2: 239–276.

Koivisto, Ida (2014). Johdatus hyvään hallintoon. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.

Koskinen, Katri (2011). Miksi ne bis in idem -kiellosta tuli ongelma? Oikeustieto 4/2011: 23–26.

Kulla, Heikki (2012). Hallintomenettelyn perusteet. Helsinki: Talentum Media Oy.

Kuusikko, Kirsi (2012). Oikeustapauksia korkeimmasta hallinto-oikeudesta – KHO 2013:172. Defensor Legis 1/2014: 137–150.

- Lappalainen, Juha (2007). Ulkomainen rikostuomio. Teoksessa Lappalainen – Frände – Havansi - Koulu – Niemi-Kiesiläinen – Nylund – Rautio – Sihto – Virolainen: Prosessioikeus: 633. Helsinki: WSOY Pro.
- Lappi-Seppälä, Tapio (2000). Rikosten seuraamukset. Porvoo: WS Bookwell Oy.
- Majanen, Martti (2006). Rikoksen uusiminen ja rikoslainsäädäntö. Teoksessa: Rikosoikeudellisia kirjoituksia VIII, 269–279. Toim. Petri Jääskeläinen, Pekka Koskinen & Martti Majanen. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy.
- Melander, Sakari (2012). Ajokielto seuraamuksena. Teoksessa: Rikoksesta rangaistukseen: Juhlajulkaisu Pekka Viljanen 1952 – 26/8 – 2012, 171–192. Toim. Tatu Hyttinen, Antti Jokela, Jussi Tapani & Mikko Vuorenpää. Porvoo: WS Bookwell Oy.
- Mäenpää, Olli (2007). Hallintoprosessioikeus. Porvoo: WS Bookwell Oy.
- Mäenpää, Olli (2008). Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Helsinki: Edita publishing Oy.
- Ojanen, Tuomas (2006). EU-oikeuden perusteita. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Pellonpää, Matti & Monica Gullans (2011). Zolotukhin-linjaus kansallisten tuomioistuinten koetinkivenä. Defensor Legis 4/2011: 412–430.
- Pellonpää, Matti, Monica Gullans, Pasi Pölönen & Antti Tapanila (2012). Euroopan ihmisoikeussopimus. Helsinki: Talentum Media Oy.
- Sajari, Petri (2014). Oikeustieteilijät pitävät useita ajokieltoja laittomina. Helsinki: Helsingin Sanomat. Saatavissa 6.10.2014: <http://www.hs.fi/kotimaa/a1400389515638>.

Tolvanen, Matti (1999). Tieliikenneerikokset. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Tuori, Risto (2002). Tieliikenteen ylinopeusrikkomukset summaarisessa menettelyssä.  
Vammala: Vammalan kirjapaino.

Viljanen, Veli-Pekka (1996). Perusoikeusuudistus ja kansainväliset  
Ihmisoikeussopimukset. Lakimies 5–6/1996, 788–815.

Vähätalo, Tuukka-Tapani (2012). Ne bis in idem -kielto ja rinnakkaisen vireilläolon  
merkitys EIS:n järjestelmässä. Defensor Legis 1/2012: 73–91.

### **Virallislähteet:**

EOAK2909/2011 Ajokieltoasian käsittelyn joutuisuus.

EOAK1282/4/12 Ajokieltojen käsittelyt viipyivät.

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen K.3 artiklan perusteella tehty yleissopimus  
ajokielloista. Saatavilla 23.3.2015 osoitteessa [http://eur-lex.europa.eu/  
legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:31998F0710\(01\)&from=FI](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:31998F0710(01)&from=FI)

HE 309/1993 Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten  
muuttamisesta.

HE 104/2004 Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi tieliikennelain muuttamisesta.

HE 36/2008 Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi alkolukolla valvotusta ajo-  
oikeudesta ja tieliikennelain muuttamisesta.

HE 212/2010 Hallituksen esitys Eduskunnalle ajokorttilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi



laeiksi.

HE 144/2012 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ajokorttilain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

Poliisihallituksen ohje POHADno/2010/1560: Ajokieltoon määrääminen ja varoituksen antaminen toistuvien liikenne rikosten ja -rikkomusten vuoksi. Saatavilla 4.11.2014 osoitteessa: [http://www.poliisi.fi/poliisi/home.nsf/ExternalFiles/ajokieltoon\\_m%C3%A4%C3%A4r%C3%A4minen\\_ohje/\\$file/ajokieltoon\\_m%C3%A4%C3%A4r%C3%A4minen\\_ohje.pdf](http://www.poliisi.fi/poliisi/home.nsf/ExternalFiles/ajokieltoon_m%C3%A4%C3%A4r%C3%A4minen_ohje/$file/ajokieltoon_m%C3%A4%C3%A4r%C3%A4minen_ohje.pdf)

Tilastokeskus: Ajokorttitilastot. Saatavilla 7.4.2015 osoitteessa: <http://www.trafi.fi/tietopalvelut/tilastot/tieliikenne/ajokorttitilastot>

Työ- ja elinkeinoministeriön www-sivut: Vihreät ja valkoiset kirjat. Saatavilla 22.3.2015 osoitteessa: [https://www.tem.fi/kuluttajat\\_ja\\_markkinat/julkiset\\_hankinnat/julkisiin\\_hankintoihin\\_liittyva\\_lainsaadanto/hankintadirektiivit/vihreat\\_ja\\_valkoiset\\_kirjat](https://www.tem.fi/kuluttajat_ja_markkinat/julkiset_hankinnat/julkisiin_hankintoihin_liittyva_lainsaadanto/hankintadirektiivit/vihreat_ja_valkoiset_kirjat)

Trafin julkaisuja 19/2013: Toistuvien liikenne rikkomusten seuraamusjärjestelmän kehittäminen. Katsaus: eurooppalaiset järjestelmät. Saatavilla 31.1.2015 osoitteessa: [http://www.trafi.fi/filebank/a/1379398818/cbeccc4aa62167cf5733ae0363679b61/13193-Trafin\\_julkaisuja\\_19-2013\\_-\\_Virhepiste.pdf](http://www.trafi.fi/filebank/a/1379398818/cbeccc4aa62167cf5733ae0363679b61/13193-Trafin_julkaisuja_19-2013_-_Virhepiste.pdf)

Valkoinen kirja: eurooppalainen liikennepolitiikka vuoteen 2010. Saatavilla 22.3.2015 osoitteessa: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/environment/tackling\\_climate\\_change/124007\\_fi.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/environment/tackling_climate_change/124007_fi.htm)

**Tuomioistuinratkaisut:**

EIT: Boman vs. Suomi 17.2.2015  
EIT: Engel ym. vs. Alankomaat 8.6.1976  
EIT: Escoubet vs. Belgia 28.10.1999  
EIT: Glantz vs. Suomi 20.5.2014  
EIT: Jussila vs. Suomi. 23.11.2006  
EIT: Kangasluoma vs. Suomi 15.2.2011  
EIT: Kiiveri vs. Suomi 10.2.2015  
EIT: Mariapori vs. Suomi 6.7.2010  
EIT: Nilsson vs. Ruotsi 13.12.2005  
EIT: Niskasaari and others vs. Suomi 6.7.2010  
EIT: Pirttimäki vs. Suomi 20.5.2014  
EIT: Rinas vs. Suomi 27.1.2015  
EIT: R.T. vs. Sveitsi 30.5.2000  
EIT: Ruotsalainen vs. Suomi 16.6.2009  
EIT: Seppälä vs. Suomi 11.1.2011  
EIT: Zolotukhin vs. Venäjä. 10.2.2009  
EIT: Österlund vs. Suomi 10.2.2015

KKO:2006:101

KKO:2010:45

KKO:2010:46

KKO:2010:82

KKO:2011:3

KKO:2012:106

KHO 29.5.1998/1034

KHO:2009:60

KHO:2011:41

KHO:2012:135

KHO 9.10.2013/3182

KHO:2014:95

KHO:2014:96

KHO:2014:145